

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

**Programa de Maestría
Integración Económica
Mención Derecho de la Integración**

El Rol de las Aduanas en los Procesos de Integración

Claudia Marcela Bastidas Pantoja

2011

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad. Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial. Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Claudia Marcela Bastidas

16 de marzo de 2011

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

**Programa de Maestría
Integración Económica**

El Rol de las Aduanas en los Procesos de Integración

Claudia Marcela Bastidas Pantoja

2011

Tutor: Economista Marco Romero Cevallos

Quito, Ecuador

ABSTRACT

La evolución de la sociedad conlleva a cambios en los diferentes escenarios de la cotidianidad, este concepto elemental pero de profundas incidencias se aplica a la Aduana, institución encargada de regular las actividades económicas relacionadas con el comercio exterior.

Desde su nacimiento, la función de las aduanas ha sido la de ejercer una acción vigilante y reguladora de las actividades de comercio exterior, manteniendo un estrecho vínculo con los postulados de política económica, según la época histórica específica. Se pretende con esta investigación contribuir al logro de una precisión de conceptos sobre la incidencia de las aduanas en los procesos de integración y el grado de contribución a los mismos; esto permitirá establecer una prospección de su injerencia funcional, definir su rol en la realidad de la globalización y la forma específica como las aduanas se han involucrado en el escenario económico y social, haciendo especial referencia a aquellas del ámbito fronterizo colombo -ecuatoriano.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar mi gratitud hacia la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por beneficiarme con la Beca para adelantar la Maestría y brindarme su cálida hospitalidad, en segundo lugar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Seccional de Ipiales, representada por el mayor José Luis Palomino, por haberme permitido escudriñar en este tema y el tiempo concedido para hacerlo, espero al final de este proceso, que estos aportes compensen esas bondades, así como también a mis compañeros de trabajo.

Igualmente agradezco la orientación, motivación y acompañamiento del economista Marco Romero, Tutor de esta investigación, lo cual me permitió estructurar un trabajo académico que aborda la temática aduanera y su estrecha vinculación con los procesos de integración. Igualmente a los profesores Socorro Ramírez, Edgar Vieira y Cesar Montaña Galarza, por sus atinadas y oportunas sugerencias.

A mis amigos Oswaldo, Juan, Mario y Armando partícipes y acompañantes de todo el proceso y parafraseando a Alberto Cortez “por las palabras de aliento y el abrazo”, a mis queridas compañeras y compañeros de estudio de Maestría, en especial al Rvdo Padre Miguel, distantes físicamente pero muy cerca del corazón, a todos ellos ¡mil gracias!

Índice

Introducción

Capítulo I

Marco Conceptual

Origen etimológico	11
Finalidad de las Aduanas	12
La institucionalidad aduanera	17

Capítulo II

Las Aduanas en los Procesos de Integración

La Aduanas en el proceso de Integración de la Unión Europea, UE	27
Las Aduanas en el proceso de Integración Centroamericano, MCCA	30
Las Aduanas en el proceso de Integración del MERCOSUR	32
Las Aduanas en el proceso de Integración Comunidad Andina, CAN	35
Tendencias regionales	43
Nuevos roles de las aduanas en la integración regional	44

Capítulo III

La Modernización Aduanera y Mejores Prácticas

Los Diagnósticos	59
Informe Columbus de la Organización Mundial de Aduanas, OMA	60
Diagnóstico realizado por la UNCTAD-CEPAL	61
Programa Columbus de la OMA	61
Propuestas de mejores prácticas para las Aduanas	62

Capítulo IV

Las Aduanas en la Zona de Integración Fronteriza, ZIF, colombo-ecuatoriana

Marco Social	69
Marco Jurídico	73
Marco Comercial	74
Estructura de la organización aduanera colombo-ecuatoriana desde una visión comparativa ...	82
Problemática aduanera en la frontera colombo- ecuatoriana y sus posibles soluciones	89

Conclusiones	94
--------------------	----

Recomendaciones	98
-----------------------	----

Bibliografía	99
--------------------	----

Índice de gráficos

Índice de anexos

Índice de Gráficos

1. Dinámica evolutiva de la función aduanera
2. Bloques económicos continentales
3. Organismos Internacionales de la Política Aduanera y del Comercio Exterior
4. Convenios Grupo de Estudios de Bruselas
5. Estructura de la Organización Mundial Aduanera OMA
6. Estructura aduanera andina
7. Valor FOB de las importaciones
8. Porcentaje de Participación por productos
9. Valor FOB de las exportaciones
10. Porcentaje de Participación por productos
11. Impacto de la medida de salvaguardia en las exportaciones de Colombia a Ecuador.
Años 2007-2008-2009
12. Causas del Contrabando
13. Conocimiento de las normas de integración fronteriza

Índice de Anexos

1. .Las Rondas del GATT y sus Logros.
2. Principios que orientan los Instrumentos Jurídicos de la Organización Mundial de Aduanas
3. Países Miembros de la Organización Mundial de Aduanas OMA. Fuente OMA
4. Estrategias de la OMA en Materia de Seguridad
5. Importaciones colombianas procedentes de Ecuador vía terrestre Años 2007-2008-2009
6. Exportaciones Colombia-Ecuador Vía Terrestre Años 2007-2008-2009.
7. Intercambio Comercial de las Mercancías afectadas con medida de Salvaguardia por el Ecuador. Años 2007, 2008 y 2009.
8. Resultados del Trabajo UNCTAD –CEPAL
9. Resultados del Diagnóstico del Programa Columbus de la Organización Mundial Aduanera

Introducción

Una vez que emprendí estudios para optar por el Título de Magíster en Integración con mención en Derecho de la Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar, con sede en Quito, me inquietó el reto de investigar la realidad y los aspectos promisorios de las aduanas, estigmatizadas históricamente, con el objeto de evaluar la situación actual, establecer sus tendencias y aportar elementos que permitan hacer una reconversión del concepto, conforme lo imponen las nuevas exigencias y dinámica del Comercio Internacional en los actuales escenarios de globalización.

Esta inquietud se relaciona con la perspectiva de comprender el proceso de transformación de las aduanas a través de una averiguación sistemática del ejercicio y proyecciones de dichas instituciones en los diferentes procesos de integración, por una parte y por la otra, de presentar propuestas de mejoramiento institucional en el desempeño y coordinación de las aduanas fronterizas ubicadas en las ciudades de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia) desde una perspectiva binacional.

En consecuencia, y con base en la pregunta ¿cuál es el rol de las aduanas en los procesos de integración, he denominado a esta tesis con el título “El Rol de las Aduanas en los Procesos de Integración” fundamentada en una minuciosa revisión bibliográfica y documental pero especialmente, en la observación directa y la experiencia profesional propia, derivada del conocimiento de la dinámica de los procesos de intercambio aduaneros en dicho espacio geográfico, lo que me permite contribuir con esta temática.

Para efectos de integración funcional de los temas que se desarrollan en la investigación se presentan de manera ordenada y secuencial los siguientes capítulos: un primer capítulo que comprende el marco teórico conceptual, necesario para conocer el nacimiento de las aduanas, la dinámica evolutiva de la función aduanera y la institucionalidad en la que se soporta; en el segundo capítulo se abordará el proceso de la integración en la transformación de las aduanas y el papel que han desempeñado en los procesos de integración regional más representativos: Unión Europea (UE), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Comunidad Andina (CAN); en el tercer capítulo la Modernización aduanera, según los diagnósticos

realizados por los organismos internacionales pertinentes (Banco Mundial, UNCTAD-CEPAL y Organización Mundial de Aduanas, OMA) y las nuevas funciones de las aduanas en la integración regional y en el capítulo cuarto se estudia la situación actual y las proyecciones de las Aduana situadas en la frontera colombo-ecuatoriana desde las dimensiones, operativa, jurídica y social, con énfasis en la identificación de su problemática y los obstáculos que presentan al proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones, formulando sus posibles soluciones; finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que resultan de esta investigación.

Capítulo I

Marco Conceptual

Tradicionalmente el concepto de aduana es entendido como la oficina pública, establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar, en el tráfico internacional, los géneros y mercaderías que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan.

Así, con la demanda que impone el comercio del consumo, los cambios en los modelos políticos y económicos, ambos fines han evolucionado y las aduanas se han visto en la imperiosa tarea de acoplar su papel en cada uno de los puertos aéreos, marítimos, terrestres o fronterizos y cambiar la naturaleza que las han caracterizado a lo largo de la historia.

En consecuencia para vislumbrar y establecer sus tendencias de transformación se hará una breve referencia histórica del nacimiento de su concepto, las funciones que han desempeñado en el intercambio comercial y la institucionalidad que las orienta, aportando elementos descriptivos e interpretativos, que hacen relación con el tema.

Origen etimológico

La raíz etimológica de la palabra aduana ha recibido innumerables connotaciones, una de ellas procede de los árabes: *divanum*, por el uso y la costumbre se convirtió en *divana*, luego *duana* y finalmente acabó por llamarse *aduanas*¹, que significa la casa donde se registran las mercaderías y se reconocen los derechos o los espacios físicos dedicados al recaudo de los tributos. También el origen proviene del latín² *advento*, por cuanto se trataba de géneros o mercaderías provenientes de otros países e igualmente del término italiano³ *duxana*, o sea los derechos que pagaban las mercaderías al *dux* en Venecia y Génova.

¹ Joaquín Escribano, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, Paris, Edic. Ch.Bouret, 1990, p.96

² Idelfonso Sánchez, *La Aduana: Pasado, presente y futuro. Estudios Aduaneros*, Madrid, Colección Estudios de Hacienda Pública, 1984, p.30.

³ Edilberto Hernández, “Antecedentes de las Aduanas” Monografía, en <http://www.monografias.com/trabajo14/aduanas salv/aduanas salv.shtml>

Otra acepción del término se encuentra en el continente americano y especialmente en la llamada América precolombina, donde las aduanas estuvieron vinculadas a una tradición legal y política de origen europeo y árabe, esto es a unas sociedades de clases sociales establecidas y jerarquizadas y su importancia radicó en el largo proceso de intercambio, a veces muy especializado en algunas culturas; así, el vocablo “aduana” se confundía con el de “alcabalas”, impuesto que se cobraba a la entrada de mercancías y, además, se tenía la percepción, en la población mayoritariamente indígena, que también eran “aduana” los censos periódicos, efectuados por el Estado colonial para conocer la situación demográfica de los subordinados, por estar ciertamente dispuestos para el cobro posterior y acrecido de imposiciones económicas forzosas⁴.

En todas estas versiones las aduanas terminan directamente involucradas en la actividad comercial de los pueblos, así lo afirmaba sabiamente el Barón Montesquieu “Donde hay comercio hay aduanas”⁵ incorporando en cada una de las expresiones los espacios físicos necesarios para hacer el recaudo y registro de los derechos impuestos al comercio de las mercancías.

Finalidad de las Aduanas

La función aduanera a lo largo de la historia se ha caracterizado por su naturaleza rentística, siempre involucrada en la actividad comercial de los pueblos y los tributos aduaneros por su parte son la más clara expresión en las que se ve identificada la esencia de estas instituciones, tomando diferentes connotaciones de acuerdo con la operación que se pretendía gravar, así a Roma se le atribuye la creación de tres tributos: 1) *el portorium*, por la utilización de los puertos en la entrada o salida de mercancías; 2) *los arbitrios* que se pagaban al entrar a ciertas ciudades, y 3) *los peajes* que se causaban por la utilización de algunos caminos o puentes, modelos que fueron asimilados por otras civilizaciones⁶.

⁴ Steve Stern, “Acerca de la resistencia anticolonial”, conferencia leída en la Universidad Mayor de San Marcos, Lima 1990, s. ed., pp. 12-13

⁵ Barón de Montesquieu (Charles Louis de Secondat), *El Espíritu de las Leyes Capítulo XII*, Madrid 2003 ed. Alianza.

⁶ Hernán Gómez Piedrahita, *Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero*, Bogotá, 1984 edic. Librería del Profesional, p.3-4.

El tributo más conocido, que se constituye como la génesis de los derechos arancelarios y del que se tenga conocimiento es el *Almojarifazgo*⁷, instituido en España por Alfonso X, el cual se generalizó para gravar las importaciones y exportaciones sobre la base del concepto *ad valorem*⁸.

El movimiento natural de las mercancías a través de la frontera debía cumplir con el pago de lo que se denominó derecho de paso “y como los ejércitos nunca han sido buenos administradores, el Poder encargó a otras personas el cobro del derecho de paso y los situó estratégicamente en lugares fronterizos o en puertos marítimos por donde, necesariamente, tenían que llegar o salir las mercancías.

Estos puestos, encargados de controlar el tráfico procedente de o dirigido al exterior del territorio y de recaudar el derecho de paso, fueron y son las aduanas⁹, es decir que las aduanas inicialmente se constituyeron *para* recaudar tributos y durante mucho tiempo esa fue su finalidad.

Pero, dentro de la lógica natural e histórica de los pueblos de procurar la seguridad de sus territorios y establecer límites, linderos y fronteras propios, las aduanas, paralelamente a su actividad recaudadora, tuvieron también la tarea de impedir la entrada o salida de mercancías *para* evitar poner en riesgo los intereses del tesoro, la salud o la paz, de sus poblaciones proporcionando de esta manera la protección a dichos intereses y a la producción doméstica.

“A finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, los grandes estados modernos buscaron formas para asegurar el desarrollo de la industria nacional y el aumento de la riqueza de sus naciones, encontrando en la idea proteccionista el medio idóneo para lograr sus fines; así los peajes, derechos de aduanas y tributos fueron suprimidos de las fronteras internas y toda la carga impositiva se trasladó hacia el exterior, con lo cual los tributos aduaneros se convirtieron en verdaderos mecanismos de protección de los estados cambiando la naturaleza rentística que los había caracterizado hasta entonces y dando nacimiento al Sistema Aduanero Moderno¹⁰.

Sin embargo, los muros fronterizos que se pretendían fijar no podían ser en términos absolutos, de forma tal que privaran a sus habitantes de interrelacionarse con las poblaciones vecinas o del intercambio propio de la actividad comercial. De ahí la

⁷ El origen de la palabra proviene del árabe “almojarife” equivalente a "inspector", o empleado encargado de recaudar, cuya labor principalmente fue confiada a los cristianos.

⁸ Ad valorem/ Sobre el valor

⁹ Castilla Domingo, Manuel. *Mejores Prácticas y Futuro de las Aduanas*. División Fiscal Banco Interamericano de Desarrollo, BID

¹⁰ Gómez Piedrahita, Hernán. *Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero*. Ediciones Librería del Profesional, Primera Edición 1984. Pgs.3-4.

necesidad de flexibilizar el control en las fronteras para permitir a sus habitantes proveerse de algunos productos y suplirse mutuamente los requerimientos de dicho intercambio.

Durante el curso del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, se impone el librecambismo desarrollado conceptualmente (aportes de los clásicos) y en forma aplicada en Inglaterra, mediante la adopción de los postulados de facilitar la libre circulación de mercancías, los factores de producción: trabajo y capital y la no injerencia del Estado en asuntos económicos, limitando su función a salvaguardar el orden y seguridad ciudadanas y en lo que atañe a los asuntos aduaneros, la abolición de los controles internos y el fortalecimiento de los mismos en las fronteras.

En consecuencia, los aranceles, adquieren relevancia como instrumentos financieros, dentro del modelo que admite un margen de proteccionismo razonable, justificado en el hecho de garantizar el recaudo impositivo por las operaciones de comercio exterior y de esta manera se fueron desmontando las antiguas prácticas proteccionistas.

Los efectos de la crisis económica de los años treinta, trajeron consigo la pérdida de vigor en las actividades comerciales a nivel mundial, el rediseño de la política económica del Estado a través de la intervención y regulación de los mercados, lo cual conllevó al desmonte del modelo liberal y su reemplazo por uno de naturaleza proteccionista con fuerte presencia estatal en las actividades de comercio exterior.

La implementación de medidas arancelarias altamente proteccionistas y el establecimiento de restricciones al comercio, se manifestó en Estados Unidos, el país que mayor protección le dio a su economía con la promulgación de la Ley Smoot-Hawley,¹¹ y posteriormente lo hicieron con regulaciones similares los países europeos.

Este escenario de decadencia del comercio mundial significó para las aduanas la marginación de los aranceles como instrumentos financieros de fortalecimiento del fisco, perdiendo la característica que así los identificaba y los estados optan por el establecimiento de acuerdos bilaterales entre países como nueva forma de negociar fijando tasas arancelarias especiales y preferenciales bajo el principio de la reciprocidad, practica

¹¹ Estados Unidos, mediante la ley Smoot-Hawley Tariff Act impuso el aumento de la base arancelaria en la mayoría de los productos agrícolas y manufacturados.

conocida como “ bilateralismo”¹², que conllevó a un nivel de proteccionismo generalizado y se extendió hasta terminar la Segunda Guerra Mundial.

En el período de la postguerra surgen nuevas orientaciones en el manejo de las políticas comerciales y de las relaciones internacionales para avanzar hacia la reconstrucción de los países devastados por el conflicto, que dan lugar al desmonte progresivo del proteccionismo, lo que los economistas llaman “estado de bienestar” para sustituirlo por un modelo más liberal que retoma, en gran medida, los postulados que se habían aplicado en el siglo XIX y principios del XX, denominado, *neoliberalismo económico*, cuyas medidas promueven: una menor intervención del estado, la preponderancia del sector privado y en la actividad comercial, la libre movilidad de las mercancías y la eliminación gradual de las barreras arancelarias.

Las características principales de este nuevo orden son: en primer lugar, la progresiva liberalización del comercio para reducir las restricciones impuestas por el modelo proteccionista; el surgimiento del multilateralismo; el nacimiento de instituciones orientadas a estructurar la arquitectura económica mundial y, fundamentalmente el desarrollo y alcance internacional de las aduanas, bajo cuyas premisas descansa el desarrollo comercial y económico de la postguerra.

Con la reorientación política surgida en el escenario de la postguerra hubo un importante esfuerzo en materia de cooperación internacional, que dio lugar en el año 1944 en Bretton Woods, (EE.UU) a la reunión de los representantes de las principales economías del mundo, quienes concibieron la idea de “formar un triángulo de control de la economía mundial en el cual uno de los vértices era el BIRF, para facilitar crédito de largo plazo...el FMI, cuya función era facilitar crédito para solucionar los problemas de la balanza de pagos...y la Organización Internacional del Comercio (OIC) que normaría el comportamiento que se iba a producir y expandir entre países necesitados de maquinaria y equipo, deseosos de abatir sus aranceles, totalmente proteccionistas en los años de la guerra”¹³.

¹²En 1934 el gobierno norteamericano expide la “*Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos*”, en la que se redujeron los aranceles y se apoya el comercio a través de la cooperación con otros países.

¹³ Luis Luna Osorio, *Economía Internacional del Siglo XXI*, Quito 2007, p. 608

En el referente actual el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, mantiene su vigencia como Banco Mundial; el Fondo Monetario Internacional, conserva su estructura y la Organización Internacional del Comercio, OIC, derivó en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT (por la sigla en inglés) que pasaría a transformarse en lo que hoy se conoce como Organización Mundial del Comercio, OMC.

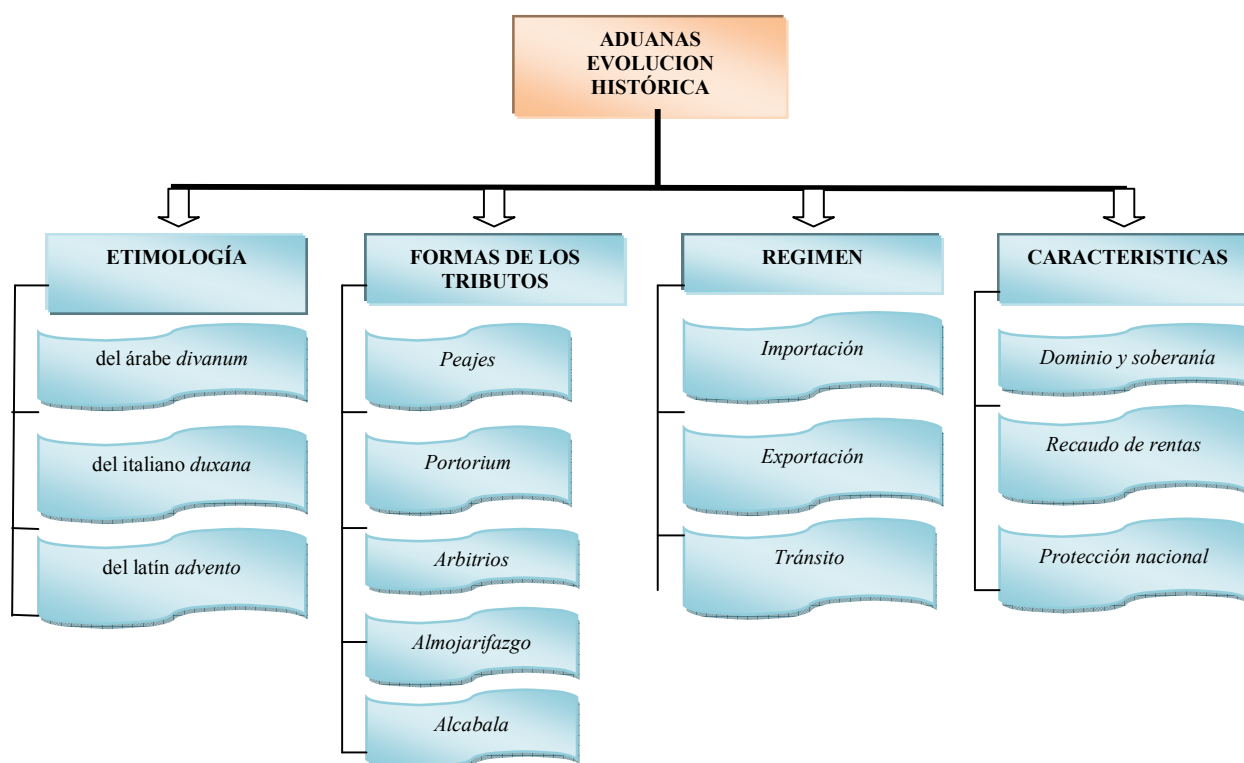
De la estructura institucional creada en la Conferencia de Bretton Woods, se destaca el aporte del GATT que permite un avance evolutivo en las relaciones comerciales al darle otros alcances a la cláusula de la nación más favorecida, NMF, precepto ya aplicado en la fase del bilateralismo, en el sentido de que los beneficios arancelarios concedidos entre países firmantes del acuerdo, no solamente producían efectos inter-partes sino que se extendían, automáticamente, a los demás miembros, dando lugar al inicio del Multilateralismo.

Su importancia también radica en el nacimiento de las Uniones Aduaneras y los Procesos de Integración, en desarrollo del artículo XXIV del GATT¹⁴ como excepción a la cláusula de la NMF, permitiendo la conformación de las uniones aduaneras, las cuales demandaban unas reglas de juego claras, que poco a poco fueron estructurando el diseño de las nuevas tendencias que se tienen fijadas para las administraciones aduaneras conforme a los requerimientos que impone el proceso de globalización, con lo cual los aranceles aduaneros alcanzan su mayor injerencia, como instrumentos de la política económica en general y de la política aduanera en particular, características éstas, que se mantiene en la actualidad.

En la siguiente gráfica se muestran el compendio de los aspectos que identifican la aduana en su función de recaudo, administración, protección y finalidad de una manera evolutiva lo que permite conocer la dinámica que el organismo presenta en la actualidad y su tendencia mediata e inmediata.

¹⁴ El artículo 24 del GATT estableció las condiciones para el comercio de mercancías en el marco de los acuerdos de los acuerdos comerciales regionales, cuyo objetivo es el de impulsar el comercio entre los países miembros suprimiendo los obstáculos al comercio de otros Miembros de la OMC.

Gráfico 1 Dinámica Evolutiva de la Función Aduanera



Elaboración propia
Fuente: Esta investigación

La institucionalidad aduanera

Como se evidenció anteriormente cada Estado ha desarrollado la función aduanera de acuerdo a las connotaciones y exigencias propias de su modelo económico, sin embargo ciertas particularidades se han convertido en dificultades para facilitar las relaciones comerciales con otros países cuando no se actúa en un plano de reciprocidad de ahí la importancia de las instituciones internacionales “como principio de organización armonizada y de legitimación necesarias para coordinar y dirigir unas actividades o para reprimir o desestimar otras no benéficas para el intercambio comercial”.¹⁵

Para la profundización del tema es importante contextualizar en quien o quienes recae la institucionalidad aduanera desde donde se han liderado, con autoridad histórica e

¹⁵ Javier Martínez, *Las Instituciones y el Desarrollo Económico, un análisis breve*, en Revista Observatorio de Economía Latinoamericana No. 73, Málaga 2007, p.15

intelectual, los diferentes procesos de cambio en el que se han visto involucradas las aduanas. En su orden se hará referencia a las siguientes instituciones:

Gráfico 2. Organismos Internacionales de la Política Aduanera y del Comercio Exterior.



Elaboración propia. Fuente <http://www.wto.org/spanish>.

1) Del GATT a la OMC

El GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) nace en 1948 con 23 países fundadores¹⁶ como foro con carácter provisional dedicado a promover el comercio multilateral y la resolución de los conflictos comerciales internacionales, de allí que desarrolló en varios temas importantes acuerdos tendientes a “*reducir y consolidar los aranceles aduaneros, impulsar la liberalización comercial y desmontar paulatinamente las medidas proteccionistas que seguían en vigor por la Gran Depresión de los años 30*”¹⁷.

Las más importantes medidas para la liberalización del comercio internacional fueron logradas en las llamadas *rondas* tomando el nombre del sitio o referente geográfico donde fueron realizadas, así entre 1947 y 1994 el accionar del GATT dichas medidas se concretaron en la *Ronda de Ginebra, la Ronda de Dillon, la Ronda Kennedy, la Ronda de*

¹⁶ Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

¹⁷ La primera medida de negociación arancelaria en 1945 generó 45.000 concesiones y un valor cercano a los 10.000 millones de dólares

Tokio y la Ronda de Uruguay, las cuales constituyeron los escenarios para fijar políticas comunes en temas relacionados con la política arancelaria, el comercio de servicios, propiedad intelectual, marco jurídico del sistema, obstáculos al comercio, mecanismos de solución de conflictos, entre otros, tal como puede detallarse en los cuadros anexos a la investigación.

La Ronda de Uruguay, celebrada en la ciudad de Punta del Este (Uruguay), el 22 de septiembre de 1986, adquiere singular importancia dentro de las demás rondas, por haber consolidado el acuerdo de transformación del GATT a la Organización Mundial del Comercio, OMC, como una institución más sólida y con carácter vinculante *“posicionándose jurídica e institucionalmente como la base del Sistema Multilateral del Comercio, asumiendo la competencia, no solamente en el comercio de las mercancías, sino también en el comercio de servicios y propiedad intelectual.”*¹⁸

La OMC administra todos los acuerdos suscritos en el marco del GATT y se los conoce con el nombre “GATT 1994”. En materia aduanera fueron incorporados a la nueva institucionalidad los siguientes aspectos: derechos Antidumping y Compensatorios (Artículo VI), Valoración en Aduana (Artículo VII), Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación (Artículo VIII), Marcas de Origen (Artículo IX), Tráfico Fronterizo (Artículo XXIV), Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio (Artículo XXIV). Los principales instrumentos jurídicos de la OMC, desarrollados y explicados en el anexo, están enmarcados en los siguientes principios¹⁹:

1. *Comercio sin discriminaciones*
2. *Comercio más libre*
3. *Previsibilidad y Transparencia*
4. *Fomento de una Competencia Legal*

Adicionalmente, la OMC prosiguiendo en la labor del GATT de generar instrumentos para el desarrollo del comercio internacional, a partir de su creación adelanta

¹⁸ Organización Mundial del Comercio, OMC, *Entender la OMC*, Ginebra, septiembre de 2003, p. 9 y ss.

¹⁹ *Ibid.*, p. 9 y ss.

investigaciones con respecto a otros temas, denominados *cuestiones transversales*²⁰ centrando especial atención en los siguientes aspectos:

- *Acuerdos de comercio regional, los cuales se incrementaron notoriamente, de 206 de enero de 1995 a 330 en julio de 2005*²¹.
- *Creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente constituido al finalizar la Ronda de Uruguay, el cual imparte instrucciones a los países sobre la incorporación de normas para preservar el medio ambiente y el desarrollo sostenible, tema que fue abordado desde la Conferencia Ministerial de DOHA 2001*²² y en el futuro se espera consolidar un instrumento normativo.
- *En la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996, al Consejo de Mercancías de la OMC se le delegó que iniciara trabajos analíticos “sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, con el objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”.*²³ Este proceso se encuentra en desarrollo y se espera cambios en las formalidades de exportación e importación en aras de facilitar y dinamizar el comercio.
- *Como consecuencia de la revolución tecnológica en áreas como la informática y las comunicaciones y su incidencia en las relaciones comerciales internacionales, nace la preocupación de fomentar y regular el comercio electrónico, y así quedó plasmado en la Conferencia Ministerial del 20 de mayo de 1998 en la Declaración sobre Comercio Electrónico Mundial, cuya labor se encuentra en curso.*

2) Del Consejo de Cooperación Aduanera CCA a la Organización Mundial de Aduanas OMA

El Consejo de Cooperación Aduanera nace mediante la Convención Internacional suscrita el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas. En la sesión inaugural del CCA realizada

²⁰ A través de comités o grupos de trabajo especiales estudia cuestiones que pueden dar lugar a negociaciones como las relacionadas con: Agrupaciones económicas regionales, comercio y medio ambiente, comercio e inversiones, política de competencia, transparencia en la contratación pública, comercio electrónico, comercio y los derechos de los trabajadores, entre otros.

²¹ OMC, op.cit., p.63 y ss.

²² La Ronda de Doha es la quinta reunión de la OMC, llevada a cabo en Qatar en el año 2004, llamada la Ronda del Desarrollo” donde se plantearon y discutieron temas sobre agricultura, medio ambiente y medicamentos

²³ OMC, op.cit., p.73 y ss.

el 26 de enero de 1953²⁴ con 17 miembros²⁵ los gobiernos signatarios, con la presencia de sus directores de aduanas, expresaron sus compromisos en los siguientes términos:

“Considerando conveniente asegurar a sus regímenes aduaneros el más alto grado de armonización y de uniformidad, y en particular estudiar los problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y legislación con ella relacionada” y “Convencidos de que sería interesante para el comercio internacional promover entre los Gobiernos la cooperación en estas materias, teniendo en cuenta a la vez los factores económicos y la técnica aduanera que tal cooperación implica, han convenido lo siguiente: Artículo I. Créase un Consejo de Cooperación Aduanera...”²⁶.

Hasta 1994 el Consejo de Cooperación Aduanera mantuvo su denominación para pasar a llamarse Organización Mundial de Aduanas, OMA, definida oficialmente como

“un organismo intergubernamental independiente cuya misión es mejorar la eficacia y la productividad de las administraciones aduaneras de sus miembros y, por consiguiente, ayudarlos a aportar una contribución positiva a los objetivos de desarrollo nacional, en especial en el dominio de la facilitación de los intercambios, de la percepción de los recursos, de la protección de las comunidades y de la seguridad nacional”

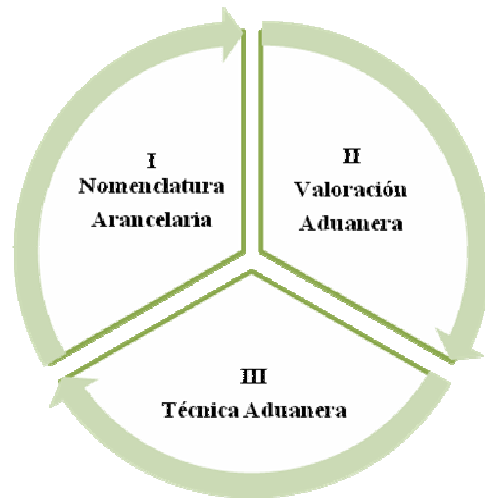
Para el cumplimiento de la misión técnica encomendada, el Consejo actúa sobre la base de las convenciones, recomendaciones, resoluciones, estudios de legislación aduanera comparada, normas aduaneras internacionales, un glosario de términos aduaneros internacionales, manuales, estudios y trabajos sobre diversos aspectos de la materia., además brinda asistencia aduanera a los países miembros mediante eventos de capacitación.

²⁴ Esta fecha sirvió como referente histórico para la institución aduanera en el ámbito mundial, “siendo así reconocida, 30 años más tarde por el Consejo para conmemorar anualmente el día Internacional de la Aduana”

²⁵ Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido, que estuvieron representados por sus Directores Generales de Aduanas.

²⁶ La creación del Consejo de Cooperación Aduanera constituyó no solo el soporte en una sola organización internacional de los mecanismos necesarios para la ejecución de los otros dos Convenios (Nomenclatura y Valoración), sino que se confió una labor de mayor amplitud para las aduanas. Revista Aduanas Informa, Agencia Tributaria Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, 1997, número 74, página 24.

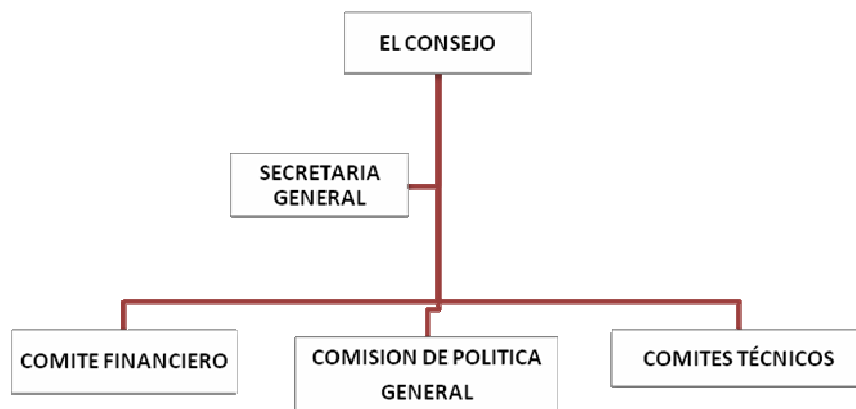
Gráfico 2. Campos Aduaneros de la OMA



Elaboración propia:
Fuente esta investigación

Está compuesta por un órgano superior que es el Consejo de Cooperación Aduanera, conformado por los Directores de Aduana de los países miembros, se apoya en tres Comités, el primero de Política General, el segundo de Finanzas y el tercero Técnico, cuenta con una Secretaria General responsable de la gestión cotidiana y de brindar asistencia a los Comités Técnicos y los de Política y Finanzas, mantiene su sede en Bruselas.

Grafico 4. Organigrama de la OMA



Elaboración propia
Fuente: www.wto.org

Con base en esta estructura la OMA se ha consolidado como una organización con competencia exclusiva, excluyente e indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de armonización, simplificación y automatización a nivel mundial, buscando así mejorar la efectividad y la eficiencia de los procesos que administra; igualmente su capacidad de convocatoria se ha fortalecido contando en la actualidad con 176 miembros, destacándose la nutrida presencia de países latinoamericanos, asiáticos, africanos y de Europa del Este, como se muestra en el cuadro anexo.

La OMA y la OMC, en palabras del profesor Ricardo Xavier Basaldúa han contribuido a la “internacionalización del Derecho Aduanero”, la primera por la influencia que ejerce en las legislaciones internas de los países miembros, especialmente en tres campos del derecho aduanero: *la técnica aduanera, la valoración, y la clasificación arancelaria de las mercaderías*²⁷ y por el papel que ejerce en la administración de los acuerdos suscritos en el marco de la OMC, como el de Valoración Aduanera y las Convenciones suscritas en su seno; por su parte la O.M.C, dado su carácter vinculante, ha logrado posicionar, en palabras de ese autor, “una normativa de alcance global” en todos los países miembros y de obligatorio cumplimiento por estar enmarcada en las cláusulas de *la nación más favorecida y trato nacional* como en los principios anteriormente referidos, los cuales son la mayor expresión de las limitaciones y deberes de los estados miembros como consecuencia de la soberanía cedida.

No obstante lo anterior, el carácter intergubernamental ha sido cuestionado por la no vinculación de las recomendaciones para los países que la integran, por eso desde las diferentes organizaciones empresariales, como de la International Chamber of Commerce²⁸ (ICC), capítulo mexicano, se han formulado una serie de estrategias dirigidas hacia el logro de la estandarización de procesos y trámites y la armonización del comercio²⁹.

²⁷ Ricardo Xavier Basaldúa, “El Derecho Aduanero y la Aduanas frente a la globalización contemporánea”, publicación en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/39.pdf>.

²⁸ La ICC es un grupo empresarial y la vez vocero en temas de comercio, que trabaja en armonía con los esquemas de la globalización a la que considera una “fuerza para el crecimiento económico, la creación de trabajo y la prosperidad.”

²⁹ Fernando Barbosa, Sahagún, “Organización Mundial de Aduanas hacia el Siglo XXI” publicación en: www.coparmex.org.mx/.../9/Articulo_ICC_OMA_siglo_XXI. Abril, 2008.

En el desarrollo de su misión la OMA ha logrado los siguientes resultados en el ámbito de la Cooperación Internacional a las administraciones aduaneras³⁰:

1. *Sistema Armonizado sobre descripción y clasificación*
2. *Convención sobre la Admisión Temporal*
3. *Convención Internacional de Asistencia Administrativa Mutua para la prevención, investigación y represión de ilícitos aduaneros.*
4. *Convención Internacional de la Armonización y Simplificación de los Procedimientos Aduaneros.*
5. *Recomendaciones de buenas prácticas aduaneras, aceptadas por los miembros y usada como plataforma de Cooperación Internacional.*
6. *Resolución de Seguridad y facilitación de la cadena de abastecimiento del transporte de mercancías para el comercio internacional.*

Además la OMA, dando especial importancia a la seguridad de los estados, ha desarrollado programas y estrategias que buscan ampliar sus funciones dirigidas a atender los diferentes campos de la delincuencia transnacional, con los siguientes instrumentos internacionales: El Convenio de Kyoto de 1973 y revisado en 1999; Declaración Ministerial de Columbus 1994; Declaración de Arusha de 1993 y revisada en 2003 y el Marco Normativo SAFE, definidos cada uno en sus ejes temáticos conforme al cuadro anexo.

De esta manera se acogen los lineamientos de la Resolución N 1373 de 28.09.01 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la cual los estados se obligan a considerar el financiamiento a terroristas, el lavado de activos y a la prohibición de toda ayuda encaminada a apoyarlos.

3) Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD

Otra institución importante con gran injerencia en el tema aduanero y comercial es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, (*United Nations Conference on Trade and Development*), creada en 1964 como un cuerpo

³⁰ “ Qué es la UNCTAD”, en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=3>

intergubernamental permanente de las Naciones Unidas, tiene actualmente 193 estados miembros y su sede se encuentra en Ginebra, Suiza.

Su labor técnica la han convertido en una autoridad en materia de desarrollo que vela por la coherencia entre las políticas nacionales y la acción internacional para lograr un desarrollo sostenible; gracias a su gestión se debe el Sistema Generalizado de Preferencias de 1971, SGP, y la Declaración de Columbus de 1994 sobre Eficiencia Comercial, donde a partir de la apertura o globalización iniciadas a comienzos de los años 1990, se propuso este instrumento como herramienta patrón para formular *“recomendaciones y pautas dirigidas a seis áreas en las que consideramos que una acción inmediata es factible y probable para generar resultados tangibles para el comercio internacional: aduanas, transporte, banca y seguros, información para el comercio, prácticas comerciales y telecomunicaciones, que permitirá a los miembros comerciar entre sí con mayor eficiencia, y ayudará a los que hasta ahora han permanecido al margen del comercio internacional, en particular a los países menos desarrollados y las pequeñas y medianas empresas en todos los países, a participar activa y provechosamente en éste”*³¹.

Como característica esencial la UNCTAD, contrario a las otras instituciones, tiene como finalidad encausar propuestas en defensa de los países menos desarrollados ante organismos como la OMC y el Fondo Monetario Internacional, FMI, de ahí que su principal objetivo sea el de "maximizar las oportunidades comerciales, de inversión y desarrollo de los países en vías de desarrollo así como la asistencia en sus esfuerzos para integrarse en la economía mundial con el fin de promover el comercio de ellos y eliminar las barreras de entrada a los países industriales"³² logrando con estas orientaciones el carácter neutral e incluyente de la organización hacia este grupo de países.

Conclusiones

Las aduanas responden a unas motivaciones de carácter estructural en su formación social, y según la fase histórica que le corresponde, evolucionado en forma pausada para transformarse en verdaderos sistemas aduaneros regidos por un Estado enmarcados en el

³¹ Declaración Ministerial de Columbus Sobre Eficiencia Comercial, Numeral 9.

³² “Qué es la UNCTAD” publicación en <http://www.unctad.org/Templates/>

modelo de desarrollo, el cual determina las políticas económicas, en general, y las políticas aduaneras y comerciales, en particular

El sistema aduanero, dada su vinculación estrecha con los procesos en los cuales se visibilizan las decisiones macro de la economía de un país o bloque de países, puede, dentro de un sentido digamos “inverso” o sea que va desde lo particular hacia lo más general, y a través del análisis riguroso, integral, del momento y de las características mediante los cuales se vuelve mucho más orgánico, material y políticamente efectivo, revelarnos los grandes trazos del modelo económico específico que subyace a su interior y lo anima a su función de agente ejecutor.

Capítulo II

Las Aduanas en los Procesos de Integración

En este capítulo inicialmente se hará un análisis comparativo entre los procesos aduaneros que se han configurado en diferentes modelos de integración socioeconómica en el mundo: el europeo, el centroamericano y el suramericano, representados en su orden por la Unión Europea, UE; Mercado Común Centroamericano, MCCA; el Mercado Común del Sur, MERCOSUR; y la Comunidad Andina, CAN, en forma sucinta y destacando sus principales logros en procesos integracionistas, haciendo énfasis en este último proceso, además de sus tendencias; seguidamente se establecerán los nuevos roles que deben cumplir las aduanas en el marco de la integración regional desde una visión propositiva.

Las Aduanas en el Proceso de Integración de la Unión Europea

La Unión Europea se caracteriza por ser el más largo e importante intento de integración entre naciones de un mismo continente, hasta el punto de que ha servido como un modelo de “anticipaciones” que otros bloques similares pueden aprovechar para fortalecer sus propios procesos.

En este sentido resalta el hecho de que se inicia dicha integración “a la europea” en los sectores fronterizos que presentaban mayores posibilidades de concentración y complementación de industria pesada que era completamente necesaria para la reconstrucción después de la guerra mundial: la zona del Ruhr, colindante entre Francia y Alemania, básica para la re-generación a gran escala del llamado Pacto del Carbón y el Acero, en principio bilateral.

El solo hecho de pensar en la desaparición de fronteras interiores, para darle paso a una frontera exterior común, implica pensar, en iniciar políticas comerciales que respeten la soberanía de cada país, y que al mismo tiempo sean un complemento de la nueva legislación comunitaria plasmada en el Código Aduanero Comunitario.

En este punto, las directivas, como instrumentos por excelencia de la armonización de legislaciones en los Estados miembros, y como acto comunitario, juegan el papel más importante para conjugar con armonía los intereses de las normas comunitarias, con los

intereses de la normatividad de cada estado miembro, en busca de cumplir con el objetivo de una verdadera Unión Aduanera Comunitaria. La aplicación uniforme de los regímenes y destinos aduaneros se basa en una normativa común, como se dijo anteriormente, condensada en el Código Aduanero Comunitario, cuyas disposiciones garantizan el cumplimiento de los objetivos de la unión y en particular la simplificación de los procedimientos, la lucha contra el fraude, asegurar más transparencia y eficacia para los operadores y las autoridades aduaneras y preparar a la adhesión de los países que se encuentran en proceso de pertenecer a la Unión.

Se evidencia entre los principales elementos que conforman la Unión aduanera Comunitaria, el tener una legislación comunitaria uniforme, armonizada con los intereses económicos y el ordenamiento interno de cada país; igualmente esta legislación se encuentra respaldada con una política comercial común, guiada en fortalecer la frontera exterior comunitaria, sin descuidar los intereses económicos internos, con lo cual el Comercio Exterior adquiere entonces gran relevancia, porque al unísono compromete no solamente al país miembro, sino al resto de los estados que conforman la unión aduanera comunitaria.

Esa lógica de integración es propia del desarrollo europeo, que era ya de tipo industrial muy importante, por que surge del hecho de un “modelo piloto” en una zona fronteriza, como también sucederá en los siguientes procesos de integración esto es en las fronteras de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, aprovechándose no sólo la larga trayectoria de intercambio y la capacidad industrial instalada en aquellos márgenes sino, y en particular, cierta “cultura de frontera” que ya existía por siglos en aquellas regiones y que la guerra no alcanzó a destruir.

Se parte pues, en no menor grado que en las urgencias de recuperar el nivel de desarrollo antes adquirido, de rescatar la antigua autoconfianza o “capital social” ahora entre las nuevas generaciones e instituciones, explicando tal ejercicio, de tipo integral, la legitimidad y el impulso que se lograrían para, posteriormente, con su exitoso ejemplo, extender la idea del integracionismo a toda Europa.

Hoy, las regiones con mayor desarrollo industrial y mejores condiciones de comercialización y financiación, son las que, cada día más, pesan llegando a tener, de hecho, sus propias “relaciones exteriores” esto es con cierto carácter supranacional y

supracomunidad³³, ante todo porque no se optó, como política de tipo “integral” para “integrar” –ni siquiera se repitió entre Francia y Alemania- a las fronteras que, de parte y parte, tuvieran un desarrollo industrial potencialmente competitivo.

Las aduanas, entonces, se movilizaron en un interesante escenario integracionista – el primero de todos, el fronterizo- al flexibilizar al máximo sus antiguos regímenes entre nación y nación, dada la premura y la complejidad de aquel intento. En otras palabras: dieron la pauta para la posterior clasificación selectiva de lo que se puede negociar de país a país en la Unión Europea, hasta que finalmente se liberalizó este procesos pero al interior solamente de dicha Unión, si bien aquel ejercicio no era de su incumbencia prioritaria en aquellos momentos “fundacionales”.

Sin embargo, es un hecho que si vuelve a presentarse una coyuntura “fronteriza” como la descrita tales experiencias resucitarían en su riqueza y validez, sobre todo en el sentido, supranacional, de controlar –y en cierto modo, ayudar directamente a la gestión misma- un régimen especialmente diseñado para activar esos experimentos en frontera y, probablemente, con carácter temporal, dada la asimetría “consagrada” dentro de las relaciones económicas internas de los países socios como ya se advirtió, y la no menor intolerancia de las regiones-clave que hoy predominan en la economía europea.

Visto así, en contexto, este sería el más interesante aporte de la política integracionista y, por supuesto, aduanera, por parte de Europa, hasta cierto punto aplicable en otros ámbitos o bloques, en particular si se atiende a su discusión. Ya en la parte técnica, la de aplicación inmediata de las normas aduaneras, se sigue discutiendo la necesidad de los impuestos deducibles o sea de los que se cobran teniendo en cuenta un papel-crédito asumido por el cliente que importa o exporta, con el fin de resolver el viejo problema de comprobar el origen de la mercancía.

Además, por la constante capacidad de selección en el intercambio exterior de las naciones socias, sus obligaciones crecientes respecto de lo migratorio, de las nuevas prevenciones (tráficos ilegales, terrorismo, entre otras) que realizan las Aduanas, en ellas se ha generado el mayor desarrollo de clasificación y de sistematización, y en este ámbito bien se puede decir que la europea es la mejor asesoría.

³³ Vicente Torrijos R, *La diplomacia centrífuga, preámbulo a una política exterior de las regiones*, en “Desafíos”, (Universidad del Rosario), No. 2, Bogotá primer semestre de 2000, pp. 31-32.

Las Aduanas en el proceso de integración de Centroamérica

Centroamérica, basándose en experiencias de Europa y en las recomendaciones de los organismos internacionales que tienen injerencia en la materia, adaptó su proceso integracionista y aduanero dentro de corrientes que aconsejan la facilitación, por un lado, y por el otro, la capacidad de selección de mercancías que se producen, con diversidad de regímenes flexibilizados o no, en cada uno de los países socios. Para ellos su integración con el NAFTA y Estados Unidos es lo prioritario pero se han mostrado muy interesados en definir parámetros relativamente más estables en los aspectos aduaneros ya descritos.

Lo llamativo en dicho proceso es que los organismos que tienden a lo supranacional dentro de su tendencia integradora son vistos, por gobiernos y ciudadanos, como una salida más que puede ser efectiva para afrontar el empobrecimiento y la desunión de las naciones centroamericanas, y, en consecuencia, el sistema aduanero, dentro de la región, apunta a cooperar entre sí y a uniformizarse con mayor rapidez que en otros esquemas de integración socio-económica en América.

De esto se puede deducir que Centroamérica insiste por una integración afianzada en valores culturales y políticos rescatando su propia nacionalidad extensa aún insiste en retomar los viejos lazos que alguna vez, en el siglo XIX como rescatando su propia “nacionalidad extensa” y volviéndose así viable un proceso de integración que afiance aquellos valores culturales y políticos. La integración centroamericana comienza en las aduanas fronterizas donde se desarrollaron esquemas avanzados de cesión de soberanía con el establecimiento de tres modelos de Aduanas, así:

1) Aduanas Yuxtapuestas: implementado en las zonas fronterizas de Pedro de Alvarado (Guatemala) - Hachadura (El Salvador) el 4 de abril de 2001; San Cristóbal (Guatemala) - San Cristóbal (El Salvador) el 30 de junio de 2001. Estas aduanas propias de las fronteras terrestres ofrecen la ventaja de una “mayor eficacia en el control del tráfico de frontera, reducción

ADUANAS YUXTAPUESTAS: La característica especial de esta tipología es la coordinación funcional de los servicios aduaneros mediante procedimientos armonizados, con la utilización de mecanismos informáticos y de comunicación, pero manteniendo la independencia territorial.

mutua de gastos de ejecución y mejor apreciación de las prioridades de una y otra Aduana, aumentado, al mismo tiempo la cooperación tanto a nivel de facilitación como de control”³⁴.

2) Aduanas integradas: puesto en marcha desde el 29 de enero de 2001 en El Amatillo, (El Salvador) donde operan las aduanas de El Salvador, Honduras y Guatemala; El Poy, (El Salvador) instalada el 11 de junio de 2001 para operar las aduanas de El Salvador y Honduras; El Guasaule (Honduras e igualmente ocurre con Valle Nuevo.)

ADUANAS INTEGRADAS: En este modelo los servicios aduaneros son comunes, dos o más países que forman parte de un mismo territorio aduanero comparten una misma oficina administrativa para el control y despacho de las mercancías.

3) Finalmente utilizaron el modelo de las Aduanas aduanas de la unión aduanera, como las es (Honduras – El Salvador – Nicaragua), Puer (El Salvador).

ADUANAS PERIFÉRICAS: Se caracteriza porque los servicios aduaneros se encuentran localizados en la periferia del territorio aduanero comunitario, de un territorio que forma parte de una unión aduanera y que aplica legislación y procedimientos aduaneros uniformes, quedando las mercancías, una vez despachadas en la misma, en libre circulación en el territorio aduanero común de los países que conforman la unión aduanera.

De acuerdo con el Boletín FAL No. 222 de febrero de 2005³⁵, de la CEPAL, la integración centroamericana no ha logrado

llegar a consolidar los presupuestos del mercado común, teniendo como desafíos la coordinación de las instituciones vinculadas al comercio internacional, la modernización de las plataformas electrónicas, especialmente en los países con menor grado de desarrollo, acompañada de reformas legislativas necesarias para la armonización de los procedimientos y la puesta en marcha para todas las aduanas del Formulario Aduanero Único Centroamericano³⁶, FAUCA, como principal instrumento de facilitación a la unión aduanera centroamericana.

³⁴ Organización Mundial de Aduanas, OMA “ Convenio de Kyoto, Directivas de Anexo General”, Capítulo 6, p.38

³⁵ Boletín FAL 222 “La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana: Modernización de Aduanas” febrero 2005, publicación en: <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/.../pdfal>

³⁶ Se trata de un formulario utilizado para registrar las exportaciones, cuya característica esencial radica en convertirse automáticamente en formulario de importación para el país de destino y mecanismo de pago anticipado de los tributos aduaneros.

Las Aduanas en el proceso de integración del Mercosur

Con el Tratado de Asunción firmado el 26 de Marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, la región suramericana inicia la inserción en la dinámica de los nuevos regionalismos que buscan la liberalización de las economías y la reducción del papel del Estado en las actividades económicas; este tratado se complementa con el Protocolo de Ouro Preto (Brasil) suscrito en diciembre de 1994 el cual contiene la estructura institucional, atribuciones específicas de los órganos y sistema de adopción de decisiones.

La política comercial común y el arancel externo común son instrumentos necesarios para avanzar de una zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera y desde su creación, el MERCOSUR buscaba alcanzar este grado de integración, inicialmente con la implementación del Arancel Externo Común (AEC) y el Código Aduanero, instrumentos adoptados en 1995 los cuales tuvieron períodos de transición hasta lograr su consolidación como el llamado “Régimen de Adecuación”³⁷ y las Listas de Excepciones³⁸.

*“La conformación y consolidación del MERCOSUR como Unión Aduanera entre los cuatro países implica la administración subregional de las políticas comerciales, dejando atrás el recurso de adopción de medidas unilaterales de esta naturaleza, asegurando conductas previsibles y no perjudiciales para los socios. En ese sentido, la entrada en vigencia de un Arancel Externo Común (AEC) implica que las eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuadripartitamente, brindando un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos”*³⁹

El arancel se logró y el código aduanero comunitario igualmente, así como el consenso de que se debe diseñar un conjunto de políticas macroeconómicas entre los socios. Sin embargo hasta el momento los dos últimos propósitos del MERCOSUR no han tenido mayor operatividad dada las dificultades propias de su constitución como tal, es decir dentro de las mayores o menores capacidades competitivas de los países que lo crearon.

³⁷ Algunos productos en el comercio entre los cuatro países son excluidos del AEC y por ende continuarán pagando arancel por un tiempo determinado

³⁸ Exclusión del AEC para productos de terceros países

³⁹ Acerca del Mercosur económico-comercial en: <http://www.mercosur.int/>

Las aduanas del Mercosur han tenido toda clase de experiencias en sus procesos de modernización. Julio Carlos Lascano⁴⁰ describe que con el fin de dinamizar el comercio, compartir información y lograr acciones efectivas de control, Argentina y Uruguay a mediados de los años ochenta abordaron la experiencia de integrar el funcionamiento de sus aduanas de frontera a través de un solo centro de control unificado, con espacio común, según el modelo europeo.

Este proyecto tuvo como dificultad la ausencia de una infraestructura adecuada para el funcionamiento de los centros, tanto por falta de presupuesto como por estar diseñados solamente para el control de la carga, más no se previó el control de la circulación de vehículos y de pasajeros. El Estado no invirtió suficientes recursos para mejorar la infraestructura y el proceso de integración de las aduanas no pudo rendir con los frutos esperados y aquellos diseños aún persisten.

Esta experiencia negativa no fue repetida en otros pasos fronterizos, y precisamente desde diciembre de 1997 en Santo Tomé, Corrientes, funciona el primer Centro Unido de Frontera del Mercosur. Está localizado a 850 km al norte de Buenos Aires sobre la cabecera argentina del Puente Internacional de la Integración que vincula Santo Tomé con la localidad brasileña de So Borja. En este caso, el puente no se planificó como un fin en sí mismo, sino como parte de un complejo integral que debía incluir, además, instalaciones adecuadas para albergar el funcionamiento conjunto de las Aduanas de Santo Tomé y So Borja y de otros organismos de control nacionales y brasileños.

La obra está dividida en dos sectores perfectamente diferenciados: uno para las cargas y otro para el transporte de turismo y de pasajeros. En el acceso al centro se procede al registro de los camiones en el sistema informático y se les asigna automáticamente la casilla o box donde deben estacionar para control según el tipo de carga, con capacidad para revisar ocho camiones en forma simultánea, por ejemplo según DTA, refrigerada, carga general o peligrosa y se ser necesario pasan a boxes especiales para cargas peligrosas y perecederas.

En otro sector laboran los organismos de control zoo-fitosanitarios de la Argentina y Brasil que examinan en forma conjunta muestras de los productos y antes de expedir los correspondientes certificados de inspección se apoyan en un laboratorio para análisis

⁴⁰ Santo Tomé, la aduana del Mercosur, publicación en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp>

bioquímicos. El llamado Patio Aduanero Unificado es una superficie edificada de 1200 m² donde están instaladas las aduanas y demás organismos argentinos y brasileños que intervienen en los trámites de nacionalización o de liberación de vehículos y cargas.

La comunicación es fluida y permite que desde su propio escritorio, cada funcionario cumpla los trámites correspondientes y puede seguir paso a paso todas las etapas del circuito de trámite de las cargas a través de un sistema informático de última generación.

Así las cosas, el Centro Único de Frontera Santo Tomé es una obra piloto o de referencia para el futuro diseño de otras aduanas integradas. Según José Luis García, administrador de la Aduana de Santo Tomé, “la obra impactó en un aumento notable de la recaudación, que de \$ 290.000 percibidos en 1998 saltó a \$ 9 millones en 1999 y a \$ 17 millones en 2000”. Esto pone de manifiesto que, además, de las obras de infraestructura, todavía hace falta una verdadera revolución en los procedimientos administrativos de ambos países.

No obstante estos positivos precedentes en la fluidez de las mercancías por los pasos fronterizos se puede decir que las aduanas carecen de una orientación de consenso entre los asociados, en particular porque existe una marcada asimetría ante el papel emergente del Brasil y la correspondiente adecuación de éste a liberalizar o no determinado tipo de productos por él fabricados.

Sin embargo, la amplia liberalización que se esperaba hoy se retrae en un nivel aún no conocido, y, de todas maneras, el sistema aduanero se verá rápidamente reforzado en sus tendencias proteccionistas, aunque también de carácter selectivo, y, en todo caso, mucho más aleatorio que el actualmente desarrollado en Centroamérica y en Europa, o sea, en otras palabras, íntimamente vinculado a la disposición, en el ámbito de sus políticas, del Estado brasileiro.

Las Aduanas en el Proceso de Integración de la Comunidad Andina

La Comunidad Andina, cuyo origen se remonta a la firma del Acuerdo de Cartagena, es una organización de carácter supranacional, que tiene como finalidad procurar la integración de los países miembros y ha desarrollado normas comunes que

inciden en las relaciones comerciales no sólo entre países miembros sino también en las relaciones con terceros, principalmente en los ámbitos aduanero, arancelario, sanidad agropecuaria, reglamentos técnicos, medidas de contingencia y propiedad intelectual.

El proceso de integración comenzó con la conformación de la zona de libre comercio, la cual quedó plenamente consolidada para todo el universo arancelario de los productos de la subregión desde el año 2006 con la Decisión 414 ⁴¹; la unión aduanera, como fase del proceso de integración, empieza en el año 1992, con la adopción del arancel externo común AEC, Decisión 324, en la que se fijan cuatro niveles arancelarios: 5%, 10%, 15% y 20%.⁴², otorgando excepciones para Bolivia y Ecuador, luego en octubre de 2002 se aprueban nuevos lineamientos para la adopción del nuevo AEC, esta vez con la expedición de la Decisión 535, pero su entrada en vigor fue objeto de varias postergaciones y por lo tanto la pretendida unión aduanera, aún no ha culminado,⁴³ como tampoco se ha iniciado la fase del establecimiento del mercado común, la libre circulación de servicios, capitales y personas.⁴⁴

No obstante lo anterior hay un gran avance hacia la Unión Aduanera, con la armonización de los regímenes aduaneros lograda dentro del marco de cooperación UE/CAN, a través del cual se desarrolló el proyecto GRANADUA⁴⁵ co-financiado por la Comisión Europea y la Secretaría General Andina, cuyos resultados dieron lugar a la expedición de las decisiones 670 de 2007, por medio de la cual se adopta el Documento Único Aduanero DUA, entendido como el *“documento que contiene el conjunto de datos comunitarios y nacionales, necesarios para hacer una declaración aduanera de mercancías en las aduanas de los Países Miembros para los destinos y regímenes aduaneros que lo requieran.”*⁴⁶ Y la 671 de 2007 también, adoptando la armonización de los regímenes aduaneros definidos como *“el destino aduanero aplicable a las mercancías,*

⁴¹ Decisión CAN 414 de 1997 ” A más tardar el 31 de diciembre del 2005, quedarán libres de gravámenes las subpartidas Nandina que figuran como anexo VII de la presente decisión, de acuerdo al siguiente cronograma...(“).“

⁴² Dicha estructura se aplicara por los países miembros a los productos no originarios de la subregión a partir del 31 de octubre de 1992

⁴³ Anexo I, Decisión N° 535 de la Comunidad Andina, de 14 de octubre de 2002.

⁴⁴ Párrafo 8 del Acta de Cartagena, de 27 de mayo de 1999.

⁴⁵ Proyecto diseñado para el ”Fortalecimiento de la Unión Aduanera” en los países de la CAN

⁴⁶ Decisión 670, Lima 2007

*solicitado por el declarante, de acuerdo con la legislación aduanera comunitaria”*⁴⁷ para todo el territorio comunitario, tomando en consideración lo acordado en la Decisión 618 para la incorporación progresiva en la normativa comunitaria de los principios, normas y recomendaciones del Convenio Internacional para Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto revisado, y tomar como referencia los anexos específicos del mencionado Convenio en la elaboración de la Decisión sobre armonización de Regímenes Aduaneros.

Por otra parte, el modelo centroamericano compuesto por Aduanas yuxtapuestas, periféricas o integradas también fue desarrollado por la Comunidad Andina a través de los Centros Nacionales de Atención en Frontera, CENAF, creados con la Decisión 501 para integrar servicios de migración, sanidad, transporte y aduanas, pero con procedimientos administrativos conforme a la legislación interna de cada país.

La Decisión 502 de 2002, que es la que instituye los Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF⁴⁸, pretende realizar un control integrado de entrada y salida de personas, mercancías y vehículos por funcionarios designados por los dos países; sin embargo este modelo no se ha implementado en la totalidad de los pasos fronterizos, entre otras razones de índole técnico y político, las que se espera sean superadas con los estudios de factibilidad a cargo de firmas consultoras, que en la actualidad hacen presencia en la frontera colombo-ecuatoriana para iniciar la puesta en marcha de este modelo en el Puente Internacional de Rumichaca con los procedimientos de control integrado en las aduanas de Tulcán e Ipiales, respondiendo así a las necesidades de todos los actores del comercio binacional, transportadores, agentes aduaneros, depósitos y por supuesto la sociedad civil.

⁴⁷ Son regímenes aduaneros: a) Importación para el consumo; b) Reimportación en el mismo estado; c) Admisión temporal para reexportación en el mismo estado; d) Exportación definitiva; e) Exportación temporal para reimportación en el mismo estado; f) Perfeccionamiento activo: admisión temporal para perfeccionamiento activo, reposición con franquicia arancelaria y transformación bajo control aduanero; g) Perfeccionamiento pasivo: exportación temporal para perfeccionamiento pasivo; h) Tránsito aduanero; i) Depósito aduanero; j) Reembarque; y, k) Otros regímenes aduaneros o de excepción regulados por las normas que autorizan su creación y funcionamiento.

⁴⁸ Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): Conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

Se han desarrollado igualmente normas comunes que inciden en las relaciones comerciales no sólo entre países miembros sino también en las relaciones con terceros, principalmente en los ámbitos aduanero, arancelario, sanidad agropecuaria, reglamentos técnicos, medidas de contingencia y propiedad intelectual, contribuyendo principalmente a canalizar el proceso de globalización con relación al Derecho Aduanero Comunitario. Así en el siguiente cuadro se muestra las materias legisladas en el campo del ordenamiento jurídico andino que cumplen con la finalidad de este proceso regional:

Grafico 5. Estructura Aduanera Andina

Eje Temático	Decisión que la desarrolla
Nomenclatura arancelaria	Decisión 570, 653, 675. Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Facilita la identificación y clasificación de las mercancías, las estadísticas de comercio exterior, medidas de política comercial de la Comunidad Andina de importación y exportación de mercancías
Regímenes aduaneros	Decisiones 670 y 671 Regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías al y desde el territorio aduanero comunitario.
Asistencia y Control	Decisiones 478 y 728 Las administraciones Aduaneras de los Países Miembros se presten asistencia y cooperación para la aplicación de las acciones de control de las operación
Arancel Integrado Andino(ARIAN)	Decisiones 572, 611, 627. El compendio de normas y disposiciones arancelarias y de política comercial de aplicación comunitaria, que incluye el arancel externo común y la Nomenclatura Común - NANDINA.
Valoración Aduanera	Decisión 571. Normatividad común para la determinación de la base imponible de los derechos de aduana e impuestos aplicables en la importación de mercancías, contando con Declaración Andina del Valor - DAV da información sobre la transacción comercial.
Tránsito Aduanero -Comunitario	Decisión 617. Los PM de la Comunidad Andina, aplican desde enero de 2006, el tránsito Aduanero Comunitario que permite trasladar bajo una misma operación, mercancías desde la Aduana de un País Miembro a la Aduana de otro País Miembro, en el curso del cual cruzan una o varias fronteras de los Países Miembros.
Normas de Origen	Decisión 416. Normas propias para la calificación de origen de las mercancías y las condiciones que deben cumplir los productos para ser considerados originarios de la subregión y beneficiarse del mercado ampliado.

Elaboración propia

Fuente: Comunidad Andina CAN

Adicionalmente la misma Comunidad, en reconocimiento de que la política comercial se circunscribe al ámbito nacional de los países miembros, les ha permitido con la adopción de la Decisión N° 598 negociar acuerdos comerciales con terceros "de manera individual"⁴⁹ pero respetando los siguientes lineamientos: "preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina; tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial; y mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad"⁵⁰ con lo cual se dispersa aún más la anhelada política comercial común en desventaja del proceso de integración.

Como forma de superar estos escollos, a través del fortalecimiento de sus instituciones, la Comunidad Andina ha construido una organización supranacional con la que pretende avanzar hacia la paulatina uniformización y convergencia de la legislación de los países de la región, siendo uno de los mayores logros la creación del Tribunal Andino de Justicia,⁵¹ a quien le compete velar por el cumplimiento y aplicación uniforme del ordenamiento jurídico comunitario enmarcado en el artículo 1 del Tratado de Constitución⁵² e integrado al resto de órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, SAI, creado por el Protocolo de Trujillo el 10 de marzo de 1996, con los cuales se busca "profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso."⁵³

Se llama la atención sobre lo decidido en el Acta de San Francisco de Quito, en 1993, como un paso firme hacia la realización de lo pactado en 1967 en cuanto a la búsqueda de un consenso político de largo alcance sobre la necesidad de armonización en las distintas áreas que le competen a la integración de los países andinos. Este es un avance importante en el proceso de integrar marcos conceptuales, jurídicos y operativos dentro del proceso integracionista y en las zonas de frontera concretamente, además porque de su

⁴⁹ Artículo 1, Decisión N° 598 de la Comunidad Andina, de 11 de julio de 2004.

⁵⁰ Artículo 2, Decisión N° 598 de la Comunidad Andina, de 11 de julio de 2004.

⁵¹ Órgano Jurisdiccional constituido por el Tratado de Creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena

⁵² Artículo 1: El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina comprende

⁵³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina *Testimonio Comunitario*, Quito, 2004, p. 50

adecuada aplicación puede depender la renovación futura del sistema aduanero, así comprometido.

En teoría se diría que esta posibilidad de consenso es más viable al interior de la CAN porque si se la compara con el proceso del MERCOSUR existe una menor asimetría entre las situaciones socioeconómicas y las aspiraciones de cada uno de los países socios; de ahí que el mayor aporte de la experiencia de la CAN consiste en la relativa facilidad con la cual se ha adoptado, a nivel comunitario plan de desarrollo que afectan los sectores fronterizos pero que, por su misma dinámica, afectarían también sectores no fronterizos.

El ejemplo notorio de este proceso de planeación y de ejecución de recursos comunitarios se presenta con el IIRSA, Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, mediante la cual se gestiona la integración vial de la Comunidad Andina y con MERCOSUR, inversión que es la mayor y prioritaria proveniente de tales recursos pero que no ha sido optimizada en cuanto a sus resultados hacia el futuro, es decir no ha sido contextualizada dentro de una visión estratégica sobre las reservas naturales y riquezas explotables que aquella apertura de nuevas vías de hecho genera.

Es importante en este proceso considerar el documento elaborado en julio de 2007 por la Comunidad Andina con el apoyo de la Unión Europea en desarrollo de la asistencia técnica relativa al comercio, denominado **“Diagnóstico de Obstáculos al Comercio Intrasubregional”**, el cual se trabajó sobre la base de las encuestas realizadas a las empresas y asociaciones gremiales (Cámaras de Comercio, de Industria, de Exportadores, de Transportistas y Agentes de Aduanas) más representativos de los países andinos. Los aspectos más destacados de este trabajo se sintetizan en cinco grupos explicados conforme al cuadro anexo a la investigación⁵⁴.

La finalidad del diagnóstico es cumplir con el propósito de lograr la implementación de lo acordado en el Acta de Quito para superar los obstáculos que enfrenta la armonización aduanera en temas muy sensibles para cada uno de los países socios, sobre todo en cuanto a las diferentes visiones de la política económica que impiden la facilitación del comercio comunitario y la posibilidad de un consenso político de amplio

⁵⁴ Diagnóstico de Obstáculos al Comercio Intrasubregional, *Informe final 31 de julio de 2007*, Consultoras Katelyne Ghémar y Sylvia Chacón.

alcance, hasta el punto de que el sistema aduanero actual responde más a la normatividad nacional respectiva que a la establecida como comunitaria e incluso a la de orden internacional y específicamente la recomendada por el Convenio de Kioto y otros convenios que se refieren al transporte internacional con el fin de agilizar el régimen de tránsito que se considera como el de mayor importancia para el perfeccionamiento activo.⁵⁵

En la citada Acta de Quito se había coincidido en que “se hace necesario armonizar el Régimen Aduanero, mediante la instrumentación de un régimen único de aduanas que se traduzca por ejemplo, en la eliminación de los regímenes aduaneros especiales para el comercio intracomunitario andino. De esta manera se podrá avanzar en la armonización de otras áreas que generan perforaciones sustanciales al mercado andino.⁵⁶

Frente al propósito anterior el citado diagnóstico de la Secretaría General de la CAN relaciona los problemas de armonización de las políticas macro de cada país y el de la diferencia en las legislaciones nacionales para efectos de la integración con el hecho de que los ministerios de comercio “detentan roles de orientación y de gestión que en ocasiones no se traducen (como en el caso de Colombia) en la puesta en práctica de los regímenes aduaneros por parte de las administraciones aduaneras y las de recaudación tributaria que son las esferas gubernamentales directamente involucradas en los ámbitos operativos.

Algunas diferencias en prioridades que puedan presentarse entre Aduanas y Rentas, entre el control administrativo y el objetivo de promoción de exportaciones, entre el sacrificio fiscal y la necesidad de ingresos para el presupuesto del Estado aparecen como problemas fundamentales que se deben considerar”⁵⁷

En cuanto a los temas sensibles de la seguridad de la cadena logística, con la Decisión 574 de la Comunidad Andina sobre Control Aduanero ha realizado un gran avance al establecer los parámetros para la administración y gestión del riesgo, así el artículo 24 faculta a los países miembros para utilizar técnicas de gestión del riesgo para el control más eficaz de las operaciones de comercio exterior, el cual se complementa con el

⁵⁵ Secretaría General CAN. “Comunidad Andina-Unión Europea, análisis de regímenes y aspectos aduaneros, Lima CAN, 2004, p.4-5

⁵⁶ SGCAN, op. cit, p.39

⁵⁷ SGCAN, óp.cit, p.39

artículo 25 donde se establecen los componentes del riesgo y los perfiles de selección para las operaciones susceptibles de ser controladas.

En lo que respecta a la participación y alianzas con el sector privado, no obstante que dentro del marco de la CAN no existe normativa alguna que los vincule directamente en el proceso aduanero, en la práctica existen excelentes experiencias, en tanto es muy destacable la iniciativa del sector privado para adoptar una reglamentación especial para el sector de los cosméticos que “gracias al impulso fundamental del sector privado que ha financiado gran parte del trabajo de armonización (reunión de las autoridades sanitarias de los países), la CAN⁵⁸ ha podido adoptar la Decisión 516 que crea la Notificación Sanitaria Obligatoria (NSO) y reglamenta su reconocimiento automático por parte de los otros socios de la CAN. El impacto de la Decisión 516, extremadamente positivo desde su implementación en 2004, se ha ilustrado por un crecimiento inmediato del comercio intra-subregional.

Antes de la Decisión 516, se necesitaba varios meses para tener un registro sanitario en cada país, desde su implementación el operador hace una declaración de conformidad (NSO) que se acepta en algunos días y se reconoce casi automáticamente en los demás países. El sector cosmético andino ha subrayado con las consultoras estos efectos benéficos para los flujos comerciales. De la misma manera, otros sectores industriales (alimenticios) se han declarado muy a favor de poder disponer de una normativa andina similar”.

Este aporte del diagnóstico contribuye a una conclusión general del análisis propuesto en esta tesis porque se refiere al papel cada vez más protagónico que está adquiriendo el sistema aduanero en el mundo y porque valida la posibilidad de un cambio sensible dentro de las funciones tradicionalmente ejercidas por las aduanas de los países de la CAN, en tanto que se admite que los roles de orientación y de gestión, actualmente en manos de los ministerios de comercio, efectivamente se practiquen dentro de la administración aduanera y la de recaudación tributaria y en la medida en que son las esferas estatales propiamente involucradas en las operaciones concernientes al régimen aduanero.

Lo anterior significa que no solamente debe existir un proceso integracionista de los países de la CAN hacia fuera de su jurisdicción y dentro del área geográfica próxima, sino, además, hacia adentro de las instituciones nacionales directamente implicadas, lo que se

⁵⁸ SGCAN, óp. Cit., p. 39

encuentra acorde con la creciente necesidad institucional y pública de adoptar una adecuada cultura organizacional, hoy por hoy vigente en aspectos como el de la sistematización de procesos y el de la capacitación del talento humano, cuestión esta que se desarrollaría en mejores condiciones si se le da la debida importancia a las actividades que diariamente practican los funcionarios encargados de control y de recaudo.

Finalmente, se puede decir que este aporte de los funcionarios de la CAN al debate sobre los cambios que se necesitan en el régimen de aduanas es también significativo en cuanto que se concretaría, un avance no solamente teórico o jurídico sino también práctico y muy necesitado dentro del proceso integracionista; ya en el plano propiamente jurídico – político por primera vez se estaría cumpliendo con un principio constitucional que es común a todos los países miembros de la CAN, como es el de la necesaria complementariedad de los postulados generales con los artículos específicos que los aproximan a su realización efectiva, o sea la armonización que debe existir entre la teoría y la práctica de los ordenamientos constitucionales, (v.gr. preámbulo de la Constitución colombiana y ecuatoriana)

Los instrumentos hasta el momento firmados, lo alcanzado en Derecho Comunitario en fin, parecen abarcar todos los temas indispensables para continuar con el proceso de integración, pero se deben tener muy en cuenta experiencias europeas y centroamericanas –como las aquí indicadas en términos de debate sobre todo- para el definitivo impulso de estos protocolos, tanto en el aspecto de las políticas de desarrollo como en las específicamente aduaneras. Estas propuestas no significan, de ningún modo, que se desprecie al multilateralismo o regionalismo, que ya se ha emprendido por los países socios de la CAN pero sí el establecer un cierto ordenamiento, una escala de prioridades que efectivamente los comprometa en el cumplimiento de los grandes objetivos de aquella Comunidad.⁵⁹

Tendencias regionales

El experimento europeo de integración, como una respuesta más al proceso globalizador, se puede caracterizar como el de mayor elaboración hasta el momento,

⁵⁹ Guadalupe Flórez Pérez, *Desafío por el futuro: Historia de la educación en el sur de Colombia*. Ipiales, 2002, Cedigraf., pp. 43-48

ofreciendo indicativos de lo que puede suceder o se puede realizar en este aspecto en el futuro de otras experiencias integracionistas. Se ha señalado que la “región”, en sus múltiples acepciones, es la figura que está fundamentando a aquel proceso y en tanto que “región clave” o “Carrefour”, centro y cruce a la vez de un conjunto de relaciones verticales (centro y periferia) u horizontales (procedimientos contractuales, financiamientos cruzados) “que afectan las relaciones de jerarquía yendo de lo transnacional a lo infranacional” en palabras de Albert Mabileau⁶⁰

Cabe, sin embargo, la argumentación de que así se está reproduciendo la composición y la dinámica adquiridos por las empresas transnacionales en la actualidad, su capacidad de extenderse libremente y de casi globalizar sus operaciones, capacidad prácticamente “virtual” de deslocalizarse, de desterritorializarse, como si fuera un modelo “inconsciente” de lo que se viene haciendo con las “regiones claves”, las de máximo desarrollo material en la actualidad y potencialmente. Una reproducción acrítica de dicho “modelo” conlleva, en últimas, la no consideración de visiones no menos importantes como son las de la efectiva contribución de este “núcleo duro” de la economía mundial al desarrollo humano y al desarrollo sostenible. Si bien tal advertencia nos revela claramente que para la misma economía es de vital necesidad una posición ética y relativamente redistributiva, o sea unas reglas de juego, tampoco se puede descartar que la tendencia principal en política económica -en los próximos años- seguirá siendo la de la citada forma de “regionalización” que, en particular, ha encontrado un nicho favorable en la Unión Europea, o sea que se ejercerá, de todos modos, dentro de procesos integracionistas.

Las aduanas, por lo tanto y en el mejor de los casos, tendrán que establecer unas reformas especiales que las habiliten para incidir, en variados modos, en los procesos de exportación-importación relacionados con aquellas “regiones centrífugas” que ya no son propiamente nacionales o Comunitarias y en donde, por cierto, existe una gran presencia de empresas transnacionales ante todo por la vía de los convenios y participaciones, no obstante que, en el presente, todavía aquella nueva forma de incidir y articularse no es prioritaria para los Estados latinoamericanos y para muchos otros del Viejo Mundo, aún más si se tiene en cuenta que la libertad de empresa y su no intervención han sido las

⁶⁰ Citado en Vieira Posada, Edgar. “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina”. Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2008, pp. 283-284.

constantes en los últimos años. Esta tendencia empresarial, aunque con menos licencia que antes, parece que seguirá pesando hacia el futuro, hasta cuando –según una opinión muy extendida- ponga en riesgo inminente la sostenibilidad planetaria.

Al comparar el proceso de integración y de regionalización policéntrica acogido en Europa con el ejercido en América Latina, Vieira Posada anota que para adecuar experiencias interesantes que resultan de aquel, es preciso que los Estados-nación transformen sus estructuras político-administrativas en tres sentidos: “a) *Un nivel de reestructuración de espacios subnacionales en estructuras regionales, que superen las estructuras actuales de departamentos o provincias.* b) *Un nivel fronterizo con la formación de espacios transfronterizos, como es en el caso andino de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y c) Un nivel transnacional o macroregional de compromisos comunitarios y de integración, con la formación de espacios suramericanos y latinoamericanos que permitan romper la conformación de espacios reducidos, como los vigentes en los actuales procesos de integración, y que permitan reformular territorialmente la integración en Espacios de Desarrollo, por encima de la tradicional limitación de los ámbitos nacionales de cada Estado.*”⁶¹

La anterior cita nos plantea la tendencia principal –en Latinoamérica-, la “regionalizada”, que se desarrollará en las políticas sociales y económicas, una vez que se adopten las orientaciones antes mencionadas en el plano de lo político-administrativo, y lo ideal sería que exista una concordancia o concurrencia deseables en los tres cambios básicos que sugiere el Profesor Vieira, si bien para ello se necesita, también acogiendo otras afirmaciones del mismo autor, de ciertas particularidades regionales o subregionales y de un amplio debate ciudadano previo a las acciones de infraestructura y de inversión que se requieran, debate que legitimaría lo que se va a realizar y comprometería a la población-sujeto.

En este orden de ideas, las tareas hacia lo “regional” que, en diversidad de formas, busca ser “centrífugo”, cuasi-paradigmático en lo productivo al menos, son múltiples y plagadas de obstáculos. Haciendo eco de las aseveraciones de Vieira Posada, quien se lamenta de la ausencia de las fronteras en el proceso de intercambio económico priorizado por la CAN y del poco apoyo que han recibido propuestas de integrar –de modo

⁶¹ (E. Vieira P., óp. cit., pp. 334-335)

transversal- las tres unidades que cubre el Plan de Desarrollo Fronterizo Colombo-ecuatoriano (Pacífico, Amazonía, Andes), se puede decir que una de las tareas de mayor alcance -para salir del actual estancamiento integracionista- es la que señala Socorro Ramírez: “...*más que al fin de los límites o las fronteras, como se afirma con frecuencia, asistimos tal vez al cambio de la “fronterización”, o sea, de las formas como las fronteras deben ser entendidas y construidas por los poderes centrales y por las poblaciones locales*”⁶²

Pero esta anunciada tendencia a lo centrífugo en lo regional es, a la vez, una cierta amenaza para la integración, para su mayor cohesión y posibilidades de consenso, no obstante que, en el futuro, ya ningún país puede estar fuera de un bloque de naciones que lo represente dentro de ciertas tareas estratégicas y no propiamente a través de la ONU. Este autor anota que para hacer entender, a iniciados y a profanos, la necesidad de profundizar en los aspectos que mayor integración latinoamericana o andina expresan, sería conveniente “la demostración de los costos que representa el hecho de no integrarse”⁶³

Si las políticas económicas y comerciales de los Estados latinoamericanos observan un proceso de larga duración para sus cambios -y con la adición de que son significativos los que hoy se sugieren- no menos lo será para las aduanas y otras instituciones relativamente afines como la de tributación nacional; pero tampoco se pueden descartar sucesos innovadores al interior de las naciones del subcontinente, esto es en el plano político un poco más integral, que aceleren la aparición de aquellos cambios, por ejemplo en lo político-administrativo.

Respecto de lo normativo, en algunos países andinos la Constitución permite una creciente aproximación a la regionalización clave o estratégica, como sucede con la ecuatoriana y colombiana, que le brindan autonomías a entes territoriales ya existentes y a sus posibilidades de integración regional, sobre todo en materia de políticas de desarrollo fronterizo, no así para la definición y atributos conferidos al sistema aduanero, la cual sigue siendo centralista.

⁶² Citada en Vieira P., óp. cit., p. 409

⁶³ (E.Vieira, óp. cit., p. 463)

Sin embargo, recogiendo lo positivo o progresista del integracionismo, Ángel Casas lo plantea como inscrito en una estrategia de “regionalismo abierto” que no sea tan tímida como la Cepalina, esto es volcado a los vínculos multilaterales pero sin descuidar la integración regional andina como algo realmente estratégico y el relativamente creciente comercio interregional que aún se da “por arriba” (ejecutado entre grandes empresas o de gobierno a gobierno), se puede decir que existen condiciones que favorecen a la CAN, en el largo plazo sobre todo, respecto de la formación de un mercado común en su área y otros aspectos trascendentes.

En especial si se coloca el acento oficial y el de la sociedad civil (y no sólo de la regional o fronteriza) en una visión integral y profundizada de aquel proceso, en generar un clima de autoconfianza y cohesión de las poblaciones en ese sentido (la cuestión del denominado “capital social”) y, claro está, en lo que pueda ser propositivo y conducente a la ubicación, diseño y desarrollo de nuevas iniciativas –ojalá colectivas- con estas tendencias.

Algunas de estas novedades ya están en curso por obra de acertados consensos que se comprometen en la búsqueda de soluciones y entre estas se cuentan la gestión trascendente –más allá de los lineamientos operativos que se le asignan- de la misma CAF (Corporación Andina de Fomento) y de IIRSA en relación con infraestructura de la subregión. Casas, acerca de las condiciones que se supone son más viables en el caso de la CAN que en otros procesos integrativos de Latinoamérica e incluso para logros de tipo supranacional en el mediano o el largo plazo, indica lo siguiente:

“La compatibilidad entre el regionalismo y el multilateralismo, building blocks, como hemos visto, es la postura que más adhesiones convoca a partir del análisis de cuatro variables: el crecimiento, las barreras externas, la importancia del comercio fuera de los acuerdos regionales y las motivaciones.....” “Ante estos rasgos estructurales y problemas coyunturales de los países andinos (que aún los diferencia en economías relativamente disimétricas, no tanto como sucede en otros proyectos de integración, en los sistemas fiscales, aduaneros y de orientación política en general o sea en diversidad de constituciones), el proceso subregión a principios del siglo XXI se presenta como un instrumento que se debe construir sobre estas realidades nacionales, pero sobre las que se debe incidir desde el nivel supranacional para que estas evolucionen de tal forma que los ambiciosos objetivos de la integración, como formar un mercado común, se hagan realidad..... Por lo tanto, desde el ámbito subregional, la CAN busca en último término que la región se desarrolle equilibrada y armónicamente, para lo cual es de suma importancia que los países miembros cuenten con instituciones nacionales fuertes, y el proceso de integración debe actuar dentro de sus posibilidades para que esto ocurra.”⁶⁴

⁶⁴ Ángel María Casas Gragea, *Integración Regional y Desarrollo en los países andinos*, Corporación Editora Nacional. Quito 2005. P.108-161

De esta forma, la investigación –conforme a los objetivos propuestos- pretende constituirse como una herramienta para que los agentes del comercio exterior puedan visualizar los aspectos en los cuales las aduanas pueden ofrecer mejores servicios como respuesta a las tendencias de la globalización económica. Es así como también bajo esta perspectiva se realizará un análisis de la situación que vive la frontera colombo-ecuatoriana, que será estudiada más adelante.

Nuevos roles de las Aduanas en la Integración Regional

Es importante abordar este tema a partir del escenario de la política económica de los estados en la década de los años noventa no solamente por el notable crecimiento del intercambio comercial de bienes y de servicios⁶⁵, principalmente por la incorporación de países en vía de desarrollo al mercado mundial, sino también por la consolidación de la globalización, el auge de los tratados comerciales y de forma concomitante la proliferación de *procesos de integración regional* entre países o bloques de países, como una respuesta grupal para constituir bloques de integración económica, lo que se conoce como el *nuevo regionalismo*:

*“los procesos regionales son la forma más eficaz de aumentar sus márgenes de maniobra y de responder a sus necesidades específicas, sin que ello implique desechar los esfuerzos necesarios para impulsar los cambios indispensables en el plano multilateral, reconociendo, sin embargo, que las transformaciones necesarias en las incipientes y asimétricas estructuras de gobernanza global, tienen la oposición de los poderes predominantes y solo podrían concretarse en el mediano y largo plazo.”*⁶⁶

La forma como se expresa dicho agrupamiento, es mediante la conformación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o uniones económicas, extendidos en todos los continentes, los cuales como esquemas de integración y/o cooperación, requieren una relación armónica y complementaria entre éstos y las Aduanas *para* que el logro de los

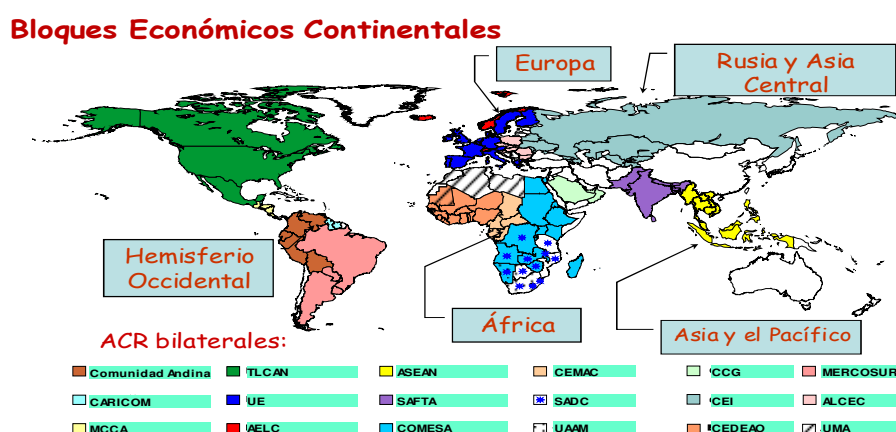
⁶⁵ [http. www.unctad.org/templates/](http://www.unctad.org/templates/) “En el decenio de 1990 el comercio creció a más del 6% anual. La explicación de este rápido crecimiento en la década aludida, radica en la liberalización de las importaciones desde los países en desarrollo, la proliferación de redes productivas en áreas claves y la dinámica del sistema financiero. En el componente financiero, entre 1992 y 2001 entraron a los mercados emergentes 1.2 billones de dólares de los EEUU, de capital privado, más de la mitad de América Latina”

⁶⁶ Marco Romero Cevallos, “Lógica y necesidad del Banco del Sur”, en *Revista Comercio Internacional* No. 8 Segundo Semestre 2007, Primer Semestre 2008, Quito, Ecuador, p. 14

objetivos de los primeros puedan resultar fáciles en la medida en que las administraciones aduaneras se articulen a dichos procesos, o complejos si mantienen su naturaleza tradicional de ser percibidas como obstáculos en cuanto se erigen como barreras que impiden, dificultan o retardan la libre circulación internacional de las mercancías. De ahí que la tarea sea su fortalecimiento e internacionalización con la asignación de nuevos roles en el escenario de territorios comunitarios, como se explicara más adelante.

En el siguiente mapa se muestra la tendencia hacia la conformación de grandes bloques económicos continentales: el de América del Norte, la Unión Europea, el bloque asiático y los bloques de Latinoamérica:

Gráfico 6. Bloques Económicos Continentales.



Fuente: Secretaría OMC www.wto.org/spanish.

9

*“El 6 de febrero de 1996 el Consejo General de la OMC estableció el **Comité de Acuerdos Comerciales Regionales**, cuya finalidad es examinar los grupos regionales y evaluar si son compatibles con las normas de la OMC. Dicho Comité examina también de qué forma pueden afectar los acuerdos regionales al sistema multilateral de comercio y qué relación puede existir entre los acuerdos regionales y los multilaterales procesos de integración regional entre varios países...(*)*”⁶⁷*

⁶⁷ Organización Mundial del Comercio, Entender la OMC. Tercera Edición. Capítulo IV Acuerdos Comerciales Regionales.,p. 64

En general se afirma que los procesos de integración entre países o entre regiones se desencadenan al convenirse unos determinados objetivos económicos, para cuya final aceptación se requiere de unos elementos jurídicos que les son pertinentes a tales procesos, por lo general situados más allá del Derecho Internacional vigente. Saliéndose de lo económico y lo jurídico, “lo integrativo” se deja, en tanto concepto, en el campo de la discusión filosófica, en particular en el de la filosofía del derecho.

Desde lo político, desde su teoría, se ha planteado que es mucho más viable lo integrativo cuando se tiene un modelo de democracia dentro de los respectivos países asociados o asociarse, sea que aquel ya funcione o que tenga una cierta aspiración “ideal” a realizarse en el transcurso del tiempo, condiciones estas que han sido calificadas de excepcionales pues autores como Gómez Chiarellí et al, lo ha denominado como un “proceso milagro”⁶⁸, y debe serlo si atendemos a las dificultades que tiene el humano para comunicarse con sus iguales según el estudio realizado sobre el tema por el célebre pensador francés Paul Ricoeur⁶⁹.

Por lo anterior, al suscribir un tratado es muy importante negociar en forma muy detenida y minuciosa revisar las ventajas que recibe y las que otorga, incluso sometiéndolas a la consulta popular, por eso es valiosa la crítica que hace el investigador español Ángel Casas⁷⁰ frente a la forma como se negocian los acuerdos comerciales, en su mayoría de espaldas a los intereses de la comunidad, sin respetar normas constitucionales, ni controles parlamentarios. De allí, que los países que se insertan en acuerdo comercial, no encuentran nada garantizado, bien pueden tomar todas las medidas y precauciones para prevenir el incumplimiento de uno de los miembros, pero siempre van existir dificultades y diferencias que se deben sortear ante los órganos de solución de diferencias o con trabajo diplomático.

El mismo autor, comenta lo siguiente: *“La aparición de las crisis financieras periódicas....que han tenido efectos devastadores sobre los avances logrados por los países, tras años de esfuerzo en la aplicación de programas (de reajuste económico), deja,*

⁶⁸ Heber Arbuet Vignali, *Las claves jurídicas de la integración en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, s.f, pp.17,247

⁶⁹ Paul Ricoeur, “Comunicación e incomunicación; los problemas de la constitución primaria de lo comunicativo” *“En Paideia”*, No. 1. Medellín 1987, pp.22-25,

⁷⁰ Ángel María Casas Gragea, *Integración Regional y Desarrollo en los países andinos*, Corporación Editora Nacional. Quito 2005. P.

*consecuentemente, a la luz que la globalización puede convertirse en un proceso sesgado y asimétrico, que sólo existe realmente en la movilidad del capital (sic), y que beneficia a los países con altos niveles tecnológicos. Por lo tanto las “reformas estructurales” que no contemplan la globalización financiera terminarán colaborando por mantener esa asimetría.”*⁷¹

Con anticipaciones como las descritas, lo más probable es que el proteccionismo va a crecer en la mayoría de los países que dicen ser competidores mas no en los niveles anteriores a la expansión del comercio internacional en los años 1990, en tanto que las potencias formarán sus propios bloques “de salvamento” con mucha más diligencia y capacidad de exclusión sobre las demás economías.

De lo anterior surge el cuestionamiento si es bueno para los pueblos facilitar, a toda costa, la circulación irrestricta de mercancías entre las naciones. Sin duda que, el “comercio exterior” es un motor de desarrollo y, por consiguiente, contribuye al bienestar de los pueblos. Sin embargo, cada pueblo tiene sus ventajas comparativas, sus debilidades como sus fortalezas frente a otro, circunstancias que han sido sopesadas a la hora de suscribir un tratado de integración, lo cual presupone que se ha estudiado lo que resulta beneficioso y equitativo mutuamente para sus protagonistas.

En este sentido, es necesario vigilar la ejecución del los acuerdos o de lo contrario podría ocasionarse lo que se ha señalado desde hace tiempo como el *deterioro de los términos del intercambio*⁷² y precisamente aquí, las aduanas empiezan a tomar una nueva función: la necesidad de conciliar los intereses del comercio internacional, que procuran una circulación cada vez más rápida de las mercancías a través de las fronteras y la preservación de otros valores que atañen al bien común, como la seguridad nacional, la salud pública, sanidad animal y vegetal, preservación de la propiedad industrial, la moral, que exigen controles cada vez más sofisticados y eficaces sobre el tráfico de bienes y de servicios.

⁷¹(A. Casas., op.cit., p. 168)

⁷² Los términos de intercambio han sido utilizados a veces como indicador indirecto del bienestar social de un país, aunque esta valoración es muy cuestionable, es cierto que una mejora en los términos de intercambio es obviamente algo positivo para un país, porque eso significa que debe pagar menos por los productos que importa y por lo tanto puede comprar más cantidad de los mismos sin realizar un esfuerzo adicional, publicación en: <http://es.wikipedia.org/wiki/>

El intervencionismo de Estado, presenta otras manifestaciones de extenderse no solamente a controlar los flujos financieros indeseados, sino a fortalecer ciertas instituciones que son irremplazables para su mantenimiento y legitimación como Estado y, entre ellas, a las aduanas. Y no solamente en el aspecto político y administrativo se renueva y robustece el rol del sector aduanero, la tendencia estatal en los próximos años, será la de priorizar en un importante grado –sin dejar de fomentar cierta liberalización del mercado hacia el exterior- un proteccionismo selectivo en relación con la producción nacional que se suponga estratégica aunque sin descontar la apuesta a desarrollar el sector de servicios en la economía.

El interés de los Estados por una afinación del sector de servicios no se refleja aún en los procesos aduaneros con mayor relieve, pero tientan a jugar con un amplio empleo probable –sumamente inestable por cierto- que este sector jalonaría no obstante que el mercado internacional de oportunidades para el mismo se encuentra ensombrecido por la posible prolongación y profundización de la actual recesión y por el monopolio de patentes en los sectores punta o más promisorios.

Dentro de las dimensiones novedosas, algo inéditas, en las cuales hoy se pretende seguir apoyando a un capitalismo “moderado”, o capitalismo de Estado en cierta forma, a las aduanas les competería *el papel ascendente de asesoras y de gestionado ras* en el corto plazo dentro del difícil panorama que, en tiempos recesivos, se visualiza respecto de la consecución de mercados relativamente estables.

Al igual que cualquier empresa de corte internacional, que resuelve en su propia organicidad sus problemas de dotación, fabricación e intercambio final del producto con el comprador, las aduanas que vayan superando una condición anacrónica poseen todas las capacidades técnicas, no las institucionales aún ni tampoco las educativas de la mayoría del personal actuante, para recoger la información pertinente in situ, sistematizarla, analizarla y ejercer así las recomendaciones al Estado sobre el movimiento del comercio exterior, sobre el efecto de las políticas económicas que estén en curso, análisis de escenarios y oportunidades, modelos prospectivos con base estadística, etc., ejercido todo ello dentro de un solo y compacto haz de funciones e institucionalidad que, como se advirtió, seguirá siendo pública e identificando el rol intervencionista de los Estados.

Al mismo tiempo, si se determina y favorece esta capacidad ya instalada y hoy más que subutilizada, del sistema aduanero, el Estado que lo haga estará mucho mejor informado del movimiento económico y se anticiparía a los vaivenes o coyunturas del mismo con una sensible cualificación de los procesos propios de su manejo, cambios aquellos que, sin duda, siempre incidirán en la legislación y procedimientos de las aduanas con las reformas constantes del caso pero que, dentro de unas viables condiciones de recepción, clasificación y, sobre todo, de análisis de la información económica –actual y de otro orden- correspondiente, no serían ni tan aleatorias ni sujetas a las recomendaciones dadas desde afuera como aún sucede en la actualidad.

Dentro de este particular escenario, el papel asumido por el sistema aduanero, a nivel mundial, es el de afrontar una serie creciente de responsabilidades como las ya anotadas que no se refieren ya a su tradicional papel de control, recaudo y sanción eventual, o sea en términos solamente económicos, sino que llega hasta el punto de que debe reformarse para que se especialice incluso en el sentido de aportar a la gestión misma del comercio exterior y de los procesos de integración sub continental o continental, siempre y cuando que su estructuración y procedimientos están girando, cada vez más, hacia un modelo organizativo y de sistematización que le permite, desde ahora, procesar y analizar la información estadística que diariamente acumula.

El carácter de esta reforma es integral y de tipo orgánico –con la estructura de una organización empresarial autosuficiente- y no sólo es novedosa sino también urgente puesto que se están perdiendo oportunidades de movilizar y cualificar el proceso comercial e integracionista en general, se disminuye la capacidad de intervención estatal y su representación en las fronteras costumbres modernizando el modelo aduanero hasta ahora instituido.

Si la reforma solicitada se aplaza, ello no significa que se siga presionando por la inclusión, selectiva en todo caso, de las recomendaciones que hacen al sistema aduanero los organismos internacionales competentes, en particular los desarrollados por la OMA y el Banco Mundial, como se mostrará seguidamente, toda vez que se trata de elementos y herramientas fundamentales para acceder a un sistema de aduanas constantemente ajustado a los requerimientos de eventos de la economía mundial en el complejo momento que se está atravesando.

El destino y rol de las aduanas, precisamente porque tales vinculaciones forzosas se han debilitado por efectos de la actual recesión generalizada y por el proteccionismo que renace en los países que se consideran a sí mismos más vulnerables que otros, ya no será de tercero o cuarto orden –como había venido sucediendo- dentro de las prioridades políticas y jurídicas del Estado en todo el mundo. Al contrario, la renovación del escenario mundial, que puede durar siquiera una década, con la persistencia del comercio internacionalizado pero con mayores dificultades para su acceso, permite la renovación y el protagonismo creciente, hacia funciones de gestión comercial del sector aduanero, y, si ello se realiza en términos orgánicos adecuados, los Estados contarían con una institución realmente estratégica dentro de las complejas integraciones de tipo regional.

Al encargarse las aduanas de un papel que se vuelve crucial, como es la de facilitar el comercio y el aumento de los ingresos nacionales, no únicamente adquiere una responsabilidad para que el intervencionismo de Estado, sin duda minimizado, entre a operar nuevamente y busque cierto proteccionismo, sino, además, la de colaborar en la gestión de búsqueda y mantenimiento (en tanto que su capacidad básica de funcionamiento coherente así lo determinaría) de mercados. Si se la compara con la rama oficial de recaudación de impuestos al interior del país, las Aduanas tendrán mucho más de que ocuparse, adquirirán un papel de gran importancia económica y de gestión, ameritándose una reforma legislativa y operativa mucho más ambiciosa que las que actualmente se sugiere en los Gobiernos de la Subregión Andina o por la misma OMA.

Paralelamente a esta propuesta, han surgido debates en torno al rol que deben cumplir las administraciones aduaneras luego de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y que amerita igualmente la intervención del Estado en su deber constitucional de vigilar la ejecución y puesta en marcha de los acuerdos que suscribe.

Así, para velar por el bien común de sus habitantes las aduanas deben cumplir funciones para preservar la seguridad nacional e

MONTESQUIEU: “Donde hay comercio hay aduanas. El objeto del comercio es la exportación e importación de mercancías en provecho del Estado; y las aduanas tienen por objeto que el estado perciba cierto derecho sobre las mercancías importadas o exportadas. Es necesario, pues, que el Estado se mantenga neutral entre su aduana y su comercio para que la una y el otro no se perjudiquen; si esta finalidad se logra, puede decirse que hay libertad de comercio. El fisco puede acabar con el comercio por sus injusticias, por sus vejaciones, por lo excesivo de sus impuestos; y además por las dificultades que opone y las fastidiosas formalidades que exige...” CHARLES LOUIS DE SECONDAT, BARON DE MONTESQUIEU: *El Espíritu de las Leyes* (1748), capítulo XIII Lo que acaba con la libertad de Comercio.

internacional; fortalecer el control al ingreso de sustancias o residuos tóxicos o peligrosos a través de exportaciones encubiertas; el tráfico internacional de drogas, de estupefacientes y de armas; la suplantación de productos, el tráfico de personas; la protección al medio ambiente; el contrabando de especies y faunas en vías de extinción, así como la necesidad de actuar frente a las *amenazas transversales*⁷³ conducidas por organizaciones criminales, convirtiéndose así las aduanas en *vigilantes del orden público económico*⁷⁴ ya no ubicadas sólo en las fronteras y puertos, sino diseminadas en los principales centros económicos.

Con estas nuevas funciones que pueden cumplir las aduanas modernas, es posible darse cuenta que su nuevo campo de acción se amplía a las funciones que se encuentran asignadas a otros organismos del Estado. Por eso, en la nueva filosofía de su quehacer *“hay que considerar que la Aduana ante todo es una organización que presta un servicio, que controla, y que en últimas, recauda. Entre sus funciones está enseñar, luego persuadir y controlar, y por último reprimir ejemplarmente cuando haya mérito para ello”*⁷⁵.

Por tanto, la función recaudadora, cada vez menos representativa⁷⁶, da paso al incremento de las funciones de control en todos los ámbitos, lo que lleva a reforzar y perfeccionar las políticas aduaneras, sobre todos en los siguientes aspectos:

1. *Productos que atentan contra la seguridad nacional*⁷⁷, como el tráfico de equipos de guerra, armas convencionales, químicas y biológicas de destrucción masiva, explosivos, municiones, etc.
2. *Productos de prohibida importación, como sustancias peligrosas y residuos tóxicos*⁷⁸, como los desechos radioactivos.
3. *Productos de prohibida o restringida exportación*⁷⁹, especialmente para prevenir el desabastecimiento de alimentos en especiales ocasiones.
4. *Tráfico ilícito drogas, productos precursores y de estupefacientes*⁸⁰.

⁷³ Las llamadas *amenazas transversales*, no reconocen fronteras, constituyen ataques dirigidos contra los Estados y la democracia y tienen por objeto socavar las reglas de funcionamiento de nuestras sociedades, lo cual contribuye a erosionar las instituciones democráticas y generan un fuerte sentimiento de apatía en la sociedad civil frente a la clase política, que redunda en la pérdida de confianza no sólo en los gobiernos sino también en los sistemas tal como están establecidos. La Corrupción una de estas amenazas, aunque también pueden mencionarse la violencia social y la inseguridad.

⁷⁴ La noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país.

⁷⁵ Amylkar D. Acosta Medina, “Por una Reingeniería de la Administración de Aduanas” en Economía Colombiana, número 294, Bogotá, Contraloría General de la República, 2003, p.113-121

⁷⁶ Con la expansión de los procesos de integración el comercio exterior dejó de ser considerado como fuente tributaria de las rentas del estado por el desmonte paulatino de los aranceles

⁷⁷ GATT de 1994, *Artículo XXI*, Excepciones relativas a la seguridad.

⁷⁸ Convenio de Basilea de 1989 y Convenio de Rotterdam de 1998.

⁷⁹ GATT de 1994, *Artículo XI, nral.2 y Artículo XX lits. i, j.* y Decisión 284 de la Comunidad Andina.

⁸⁰ GATT de 1994, *Artículo XX, lit.b* y Decisiones 505 y 602 de la Comunidad Andina.

5. *Tráfico de especies de la flora y fauna en vías de extinción*⁸¹.
6. *Tráfico de elementos constitutivos del patrimonio arqueológico, paleontológico, artístico, del patrimonio cultural de cada país*⁸².
7. *Tráfico de mercaderías que atentan contra la moral y las buenas costumbres*⁸³.
8. *Protección de la propiedad intelectual sobre las mercaderías que son objeto de comercio exterior*⁸⁴.
9. *Verificación sanitaria para productos de uso y consumo humano, animal o vegetal*⁸⁵.
10. *Vigilancia en procura del cumplimiento de las normas ambientales. Aduanas que cumplen estas tareas han sido denominadas “Green Customs”*⁸⁶.
11. *Vigilancia del cumplimiento de normas técnicas, de normalización o metrología*⁸⁷.
12. *Vigilancia y control tributario de impuestos internos sobre las mercancías que se importan o exportan*⁸⁸.
13. *Vigilancia y control a los cambios internacionales*⁸⁹ *sobre las operaciones o transacciones de comercio exterior con el fin de salvaguardar la balanza de pagos, así como el control de ingreso o egreso de dineros por viajeros.*
14. *Registrar la información estadística del comercio exterior*⁹⁰ *útil para la balanza comercial y la balanza cambiaria, así como para la política macroeconómica.*
15. *El registro de operaciones inusuales y sospechosas como mecanismo para prevenir el lavado de activos*⁹¹ *que se asocian a las operaciones de comercio exterior.*
16. *En algunos países, como en Estados Unidos incluso ha delegado en las aduanas el control migratorio*⁹² *como un control integrado para la seguridad.*

En consecuencia, la aplicación eficaz de las restricciones directas en las fronteras por razones económicas o de seguridad, que se vayan estableciendo en las legislaciones

⁸¹ GATT de 1994, *Artículo XX, lit.g* y Convención CITES sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; conocido también como Convenio de Washington D.C..firmado el 3 de marzo de 1973.

⁸² GATT de 1994, *Artículo XX, lit.f* y Convenio de Unidroit sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente.

⁸³ GATT de 1994, *Artículo XX, lit.a* y *Acuerdo de Cartagena artículo 73.*

⁸⁴ GATT de 1994, *Artículo XX, lit.d*, *Acuerdo de la OMC sobre derechos la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, varios Convenios y Tratados de la OMPI y Decisiones 351, 689 y 486 de la CAN, Artículos 250-257.*

⁸⁵ GATT de 1994, *Artículo XX, lit.b*, Decisiones 483 y 515 de la Comunidad Andina, *Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC*”.

⁸⁶ El Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987 y el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, suscrito en Viena en 1985.

⁸⁷ Decisión 562 de la Comunidad Andina.

⁸⁸ CAN, Decisiones 388, 578, 599 y, 600

⁸⁹ Decreto 1071 de 1999, Artículo 4º Objeto de la Entidad. “La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”.

⁹⁰ CAN, Decisión 701

⁹¹ Decreto 4048 de 2008, artículo 30, numerales 4 y 8, Circular Externa DIAN No. 0170 de octubre 10 de 2002 y la Resolución 285 del 19 de diciembre de 2007, “sobre funciones de la DIAN en Colombia”

⁹² El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE) fue creado en marzo de 2003 tras el acto terrorista del 11 de septiembre de 2001 para combinar las dependencias del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y el antiguo Servicio de Aduanas de Estados Unidos (U.S. Customs Service). El objetivo es realizar el control a los inmigrantes ilegales, al dinero y los materiales que prestan apoyo al terrorismo y otras actividades criminales.

nacionales y en los convenios internacionales para enfrentar esta delicada situación de alcance internacional, constituye un nuevo desafío para las aduanas del mundo.

Por lo tanto, es cierto que al asumir los nuevos roles, las aduanas deben establecer una estructura administrativa acorde a las nuevas exigencias y a los fines de las perspectivas integracionistas de los estados dentro del contexto internacional, bien sean la Zona de Libre Comercio, la Unión Aduanera, el Mercado Común o la Unión Económica, que resulten armónicas con el modelo.

Conclusiones

Más allá de una descripción minuciosa y técnica de los aportes que en relación con el sector aduanero han logrado la Unión Europea, Mercosur, la CAN o el Mercado Común Centroamericano MCC, se mencionaron aquellos de mayor impacto intra y extra procesos de integración todo lo cual no descartan en ningún momento que se puedan implementar en nuestros países muchas de las recomendaciones viables que sugieren los organismos instituidos a nivel internacional para mejorar el servicio aduanero pero siempre y cuando fortalezcan el papel protagónico que parece que van a alcanzar en los próximos años y en múltiples países.

Específicamente se pueden aplicar en las actuales y acaso potenciales condiciones de las aduanas suramericanas las experiencias iniciales de las aduanas francesa y alemana, y del Benelux en la fundación del proceso de integración europea, dentro de su contexto de flexibilización de normas nacionales, la posterior y luego no vigente – pero muy desarrollada- capacidad selectiva para el intercambio y la nueva generación de obligaciones aduaneras que exceden el aspecto económico; la reproducción o adaptación de éstas últimas en el caso de Centroamérica; y, finalmente, las derivadas del adecuado manejo de las asimetrías internas en el caso de Mercosur; en fin las que se pueden comprender dentro del derecho comunitario jalonado –por primera vez en América- por la CAN siempre y cuando se lo apoye o profundice, ahora, en el sentido político de recuperar la confianza ciudadana y de la dirigencia en los tiempos difíciles que se atraviesan, y se empiece a cumplir con los grandes objetivos ya trazados, además de modernizar efectivamente al sector aduanero con

experiencias propias –el arancel común, entre otras- o del extranjero, especialmente las de origen europeo.

En cuanto a las experiencias propias se pueden resumir en dos aspectos que hoy cobran una especial vigencia: La creación de un consenso, primeramente político, respecto de la necesidad de unificar los principales contenidos del Código Aduanero Comunitario CAC y la profundización de un ejercicio similar respecto de las políticas económicas en tanto que políticas de estado, teniendo como ejemplo, para ello, la capacidad consensual demostrada por MERCOSUR. Dicho consenso implica el cumplimiento pleno de lo institucionalmente establecido por la CAN hasta el momento, empezando por la práctica efectiva de lo convenido en cuanto al Sistema Andino de Integración – SAI- (Tribunal Andino, Parlamento Andino, Universidad Andina, Corporación Andina de Fomento) por la relativa facilidad con la que se puede llegar a acuerdos definitivos en este campo, y posiblemente antes de pasar a concretarlos respecto de lo supranacional en el proceso integracionista.

Las Aduanas cada vez más adquieren un rol de gran importancia en los ámbitos institucional y social, hoy especialmente dinamizado desde el contexto económico “internacionalizado”, toda vez que cada día se depende más del trabajo aduanero para que las naciones y sus bloques de integración logren insertarse convenientemente en los procesos comerciales y también en los integrativos, además porque siguen aumentando nuevas funciones aduaneras en aspectos que no son de índole estrictamente económica (control de narcotráfico, tráfico ilegal, terrorismo, fitosanitario, migratorio, entre otras).

La función de las aduanas está ligada a la dinámica presente en la actividad económica en su conjunto, especialmente las relacionadas con el comercio exterior; se separan y fortalecen las funciones fiscal y aduanera, lo que permite la consolidación de una y otra; para la función aduanera el cambio implica una nueva legislación, un marco institucional, la creación y fortalecimiento de las organizaciones aduaneras, ya con una visión que sobrepasa el entorno nacional para ubicarse en un contexto internacional, todo lo cual confluye a lograr un avance significativo en los procesos de integración.

Capítulo III

La Modernización Aduanera y las Mejores Prácticas

En este capítulo se expondrán las principales recomendaciones que las entidades internacionales, con mayor injerencia en la materia, han desarrollado respecto de la modernización de las organizaciones aduaneras frente a los desafíos que plantean la dinámica y las características del comercio internacional. Son herramientas para que los agentes del comercio exterior puedan visualizar los aspectos en los cuales las aduanas deben trabajar para ofrecer mejores servicios como respuesta a las tendencias de la globalización económica. Se supone que pueden presentar soluciones que en otras partes se han probado y que coadyuvarían a encontrar un papel –así sea técnicamente- más adecuado e integral al funcionamiento del sector aduanero que, sin duda, es uno de los más importantes en el momento de activar cualquier proceso de comercio exterior o de integración entre países próximos y lejanos.

Por lo general sus recomendaciones no son obligatorias para los países socios, pero la experiencia que acumulan las vuelve muy importantes y de aplicación selectiva por ello es importante avanzar en la implementación de las recomendaciones allí consignadas a través de los planes de acción sugeridos y adoptar los correctivos, acciones y estrategias que tiendan a la eficiencia y eficacia de los servicios aduaneros.

Los Diagnósticos

Como punto de partida para la solución de los problemas comunes a las aduanas del mundo, la OMA, la UNCTAD-CEPAL y el Banco Mundial han coincidido en la necesidad de una reforma aduanera, la cual debe estar precedida de la elaboración de un diagnóstico previo y fundarse en las connotaciones especiales de cada país, puesto que “la ausencia de un trabajo de diagnóstico adecuado fue identificada como un problema mayor en los proyectos de administración de impuestos y aduanas manejados por el Banco Mundial (Barbone, De Wulf, Das-Gupta y Hanson 2001) y ha sido confirmado con trabajos

más recientes”⁹³. Las estrategias necesitan ser prácticas y deben considerar la capacidad del país para aplicarlas, el tiempo que se requiere y el nivel de apoyo de las partes interesadas y de apoyo político que se necesita.

También la OMC y en particular el Banco Mundial⁹⁴ han recomendado que toda modernización aduanera debe ser lo más integral que sea posible. Según el Banco Mundial, el modelo ideal para una modernización aduanera pasa por los siguientes requisitos generales:

“Racionalizar y sistematizar los procedimientos operativos. Introducir estrategias modernas de saneamiento aduanero, esto es, chequeo selectivo basado en análisis de riesgo y administración, y en evaluación pos liberación, profesionalizar la aduana mediante contratación apropiada de personal, políticas de desarrollo y manejo de personal, mejores salarios, entrenamiento adecuado y permanente, y controles internos. Introducir formas modernas de organización y administración basadas en autonomía administrativa, financiera y técnica, combinadas con rendición de cuentas.”

Brevemente se abordarán cada uno de los contenidos y finalidades de los trabajos adelantados en el marco de dichas instituciones, incorporándose como anexo los cuadros donde se condensan de manera detallada las dificultades que presentan las administraciones aduaneras y las recomendaciones sugeridas.

- **Informe Columbus de la Organización Mundial de Aduanas**, surge de la *Declaración Ministerial de Columbus sobre Eficiencia Comercial*, efectuada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, desarrollada en la Ciudad de Columbus (Estados Unidos) a finales de 1994. Se recomienda, entre otros aspectos, el compromiso de los Estados para examinar las prácticas aduaneras existentes y establecer un programa de reforma para aquellos procedimientos que se consideren ineficaces y obsoletos frente a las nuevas dinámicas del comercio internacional, tomando como referencia los convenios internacionales existentes sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros.

- **Diagnóstico realizado por la UNCTAD-CEPAL**

⁹³ Banco Mundial, *Manual de Modernización de Aduanas*, Bogotá, Mayol, 2005, p.9

⁹⁴ BM, op.cit., p. 149-150

Dentro del Seminario Taller Internacional denominado “La facilitación del comercio y transporte en América Latina: estado actual y perspectivas”⁹⁵, desarrollado por estas instituciones en el año 2005, se encontró como premisa relevante la incorporación de las administraciones aduaneras en el concepto de *facilitación del comercio* definido por la OMC, como “la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional”⁹⁶ por ser las instituciones encargadas del desarrollo de los procesos de importación y exportación y de todos los trámites aduaneros implícitos en dichas operaciones.

Sus actuaciones pueden contribuir o no a la concreción de los beneficios que para la Sociedad ofrecen la eficiencia y facilitación del intercambio comercial, como son el fortalecimiento de la administración pública, la competitividad de las empresas y de la nación como un todo.⁹⁷ Los temas tratados en el taller tienen que ver con los problemas y las propuestas de solución frente a: *facilitación del Comercio; acuerdos comerciales; aduanas y ventanilla única y las negociaciones multilaterales.*

- **Programa Columbus de la Organización Mundial de Aduanas, OMA.**

La Organización Mundial de Aduanas, OMA, atendiendo las recomendaciones de los precedentes diagnósticos desarrolló en el año 2007 el Programa Columbus,⁹⁸ cuyo objetivo se centró en determinar los aspectos en los cuales las aduanas deben avanzar para asumir los retos de la globalización, utilizando para ello los resultados de las visitas adelantadas en las administraciones aduaneras de 100 países miembros de este organismo,

⁹⁵ José Carlos Mattos., “Modernización de Aduanas e Implementación de Sistemas de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior” Resultados de un Seminario-Taller Internacional, CEPAL, 2005, en <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/0/23810/FAL234.htm>

⁹⁶ La facilitación del comercio a nivel internacional, Boletín FAL número 189, CEPAL, en <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/5/9825/FAL189.htm>

⁹⁷ Manual de Modernización de Aduanas, p.37

⁹⁸ Tomado del Informe No.1 de Junio de 2007 sobre las Tendencias y Prácticas de la OMA.

sobre los que se trabajó el diagnóstico y que para efectos didácticos se incorporan en cuadro anexo.

De la situación descrita en el diagnóstico del Programa Columbus, se puede inferir las acciones por desarrollar por las administraciones de aduanas de cada país para atender los retos de la globalización, teniendo en cuenta que del desarrollo jurídico que se le dé a una administración de aduanas en su estructura administrativa, en sus procesos y procedimientos, en sus recursos financieros y humanos, dependerá el éxito de transformar los viejos esquemas en modernas y eficientes instituciones acordes a las exigencias de la dinámica comercial de la globalización.

Propuestas de mejores prácticas para las aduanas

Un marco aduanero sólido, en palabras del consultor del Banco Mundial, Kunio Mikiruya⁹⁹, “es la base para facilitar las operaciones aduaneras”. De ahí que en el proceso de modernización aduanera se requiere introducir reformas administrativas en la estructura de las aduanas para asumir nuevas funciones complementarias; reformas legislativas para simplificar y armonizar los procedimientos conforme a las recomendaciones de la Convención revisada de Kyoto y los demás convenios internacionales sobre seguridad, medio ambiente, propiedad intelectual, y en su caso introducir nuevas figuras aduaneras.

Se requiere también la formalización de acuerdos binacionales en las fronteras para operar las aduanas en forma coordinada, introducir verdaderos sistemas de gestión del riesgo, de un sistema de administración del recurso humano para los nuevos retos, de una revisión y flexibilización de los regímenes sancionatorios y en cualquier evento, hacer partícipe al sector privado.

Sin lugar a dudas, que una aduana moderna para asegurar un eficiente servicio, al tiempo que se ejerce control para garantizar la seguridad y protección social con nuevas y múltiples funciones, requiere de unas condiciones tales que le permitan atender a los operadores económicos conforme a las exigencias y dinámicas del nuevo comercio suscitado a partir de la globalización, especialmente en temas como:

⁹⁹ Kunio Mikiruya, *Marco Legal para Operaciones Aduaneras y Aspectos de Aplicación*. Banco Mundial, Ediciones Mayol. S.A., p. 50.

1) Integridad de las aduanas

Para contribuir en el aspecto de la preservación de la integridad de las aduanas y erradicar la corrupción, la OMA adoptó la Declaración de Arusha (Tanzania) de 1993 revisada en junio de 2003 y el Marco Normativo SAFE de 2005¹⁰⁰. Para el consultor del Banco Mundial, Gerard Mc Linden¹⁰¹, “los efectos adversos de la corrupción dentro de una administración de aduanas incluyen lo siguiente:

- *Reducción de la confianza pública en las instituciones del gobierno.*
- *Merma significativa de ingreso.*
- *Reducción en el nivel de confianza y cooperación entre la aduana y otras agencias del gobierno, y entre la aduana y contrapartes en otros países.*
- *Baja moral del personal y espíritu de compañerismo (aunque esto se a su vez una efecto y una causa).*
- *Reducción en el nivel voluntario de conformidad con las leyes de aduanas*
- *Reducción en la seguridad nacional y protección de la comunidad.*
- *Mantenimiento de barreras innecesarias al comercio internacional y al crecimiento económico.*
- *Costos elevados, que a menudo son soportados por los sectores más pobres de la comunidad”.*

Las administraciones para preservar el buen servicio, pueden tomar medidas preventivas como la adopción de una código de conducta, tan transparente como sea posible, y la limitación de contactos personales a puerta cerrada entre los funcionarios de aduanas y los representantes de empresas a fin de reducir la discrecionalidad de los funcionarios, con la adopción de instructivos, manuales de funciones y la simplificación de procedimientos, para lo cual la tecnología de la información y las comunicaciones son una solución mediante procedimientos, documentos e intercambio de información electrónicos.

2) Las alianzas aduanas-empresas

La participación del sector privado, generalmente representado por gremios, es necesaria en la modernización de las aduanas, pues en últimas son quienes motorizan el dinamismo del comercio exterior. Para Luis M. Sánchez Díaz¹⁰², “el sector privado tiene un reto, le asiste una gran cuota de responsabilidad para lograr las mejoras que está demandando el sistema integral de nuestras aduanas, debiendo contribuir

¹⁰⁰ Norma 10 – Integridad de los funcionarios: Las Administraciones de Aduanas y los demás organismos competentes deberán procurar desarrollar programas para prevenir la venalidad de los funcionarios y para identificar y combatir los comportamientos deshonestos.

¹⁰¹ Gerard McLinden, *Integridad en la Aduana*, Bogotá, Mayol 2005, p. 66.

¹⁰² Luis Sánchez Díaz. “Retos del Sector Privado: Aliado Estratégico en la transformación de la Aduanas”, en http://www.dga.gov.do/dgagov.net/uploads/file/Aduana_Siglo_21/ART_3_SEPT_retos_sector_privado.pdf.

proactivamente para que factores distorsionantes, que inciden negativamente en el servicio de aduana: falsas declaraciones, seguridad comercial, valores, costos, entre otros, sean superados, disminuyendo la brecha tradicional que ha existido en este sentido entre el sector oficial y el privado, comercial importador, industrial”.

El Anexo General del Convenio de Kyoto en su numeral 1.3 ha instituido que *“La Aduana instituirá y mantendrá relaciones formales de consulta con las empresas a fin de incrementar la cooperación y de facilitar la participación en el establecimiento de métodos de trabajo más efectivos y coherentes con las disposiciones nacionales y con los acuerdos internacionales”*.

La OMA recomienda que la cooperación entre la Aduana y el comercio puede concluir en un Protocolo o Convenio de Entendimiento en el que se estipulen unos objetivos y responsabilidades de ambas partes. Por lo tanto, en la lucha contra el fraude aduanero es necesaria la intervención del sector privado a quien se le debe otorgar espacios de participación. Los sitios web de las aduanas deben dar oportunidad de exponer y delatar casos concretos de corrupción como elementos disuasivos que animan a los empleados a no cometer abusos. La administración que corrija y controle este flagelo simboliza la seriedad y justicia en el trato a sus operadores.

Pero además, la participación del sector privado es necesaria para el cumplimiento de las funciones complementarias de las aduanas en materia de seguridad, así en el Marco SAFE de la OMA, ya se contempla la alianza Aduanas-empresas y se establece que *“la piedra angular del éxito de la asociación Aduanas-Empresas se basa en diversos factores clave, acompañados por el respeto mutuo de las funciones y responsabilidades de cada parte a este respecto. Aunque de forma no exhaustiva, los siguientes temas globales deberán guiar los esfuerzos conjuntos Aduanas-Empresas: asociación, seguridad, autorización, tecnología, comunicación y facilitación”*. Por lo anterior, muchas aduanas también vienen celebrando convenios con empresas multinacionales no solo para la prevención del ilícito aduanero, sino por la seguridad nacional al tiempo que se pretende agilidad en el arribo por las fronteras. Algunos, que luego del acto terrorista del 11 de septiembre se encuentra en las agendas legislativas de los países son: *Coalición Empresarial para un Comercio Seguro –BASC. Iniciativa de Seguridad de Contenedores-CSI. Alianza Aduanera-Empresariado contra el terrorismo-*

3) Eficiencia Comercial

Frente al gran movimiento y frecuencia de operaciones comerciales internacionales es imposible pretender una verificación física de la mayoría de las operaciones. La Declaración Ministerial de Columbus sobre Eficiencia Comercial de 1993 con ocasión del modelo apertura económica de muchos países recomendó “asegurar el empleo efectivo de recursos humanos escasos mediante técnicas de evaluación de riesgos, elaboración de perfiles, selectividad y proyección para identificar declaraciones de alto riesgo para el examen físico. La proporción de declaraciones que las Aduanas examinarán físicamente deberá mantenerse a un mínimo compatible con el cumplimiento de los objetivos de control”.

Por su parte, el Convenio de Kyoto Revisado¹⁰³ en los siguientes términos adopta el deber de utilizar las facultades de control aduanero al mínimo y que su intervención obedezca a motivos de factores del riesgo: “El control aduanero se limitará al mínimo necesario a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera. ...En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo. ...La Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento”.

La determinación de lo que se inspecciona debe ser producto de una verdadera *administración y gestión del riesgo*, para evitar el sometimiento a quienes cumplen las normas aduaneras, en tanto los habituales infractores -tal vez- no han sido identificados. Los nuevos sistemas aduaneros que se están aplicando en el mundo se basan en la revisión física de un bajísimo porcentaje de las mercancías, en conjunto con la profunda utilización de las estadísticas que dan a las autoridades un adecuado conocimiento de los importadores o exportadores, todo dentro de un marco de "buena fe" y la “confianza legítima” en el cual no faltarán las sanciones adecuadas.

¹⁰³ Convenio de Kyoto, *Anexo General, Capítulo 6 - Control Aduanero*.

4) Fluidez Operativa

Otro aspecto muy importante para la celeridad de los procesos en las aduanas, tiene que ver con el uso de los Dispositivos Electrónicos de Seguridad –DES y equipos o escáner de rayos gamma y de rayos X para facilitar la inspección no intrusiva (INI), los cuales permiten tomar una especie de radiografía al interior del contenedor en cuestión de segundos, facilitando la transmisión de la información captada a cualquier otro puerto en el mundo donde se dirija el contenedor. Esto facilita la identificación de mercancías extrañas a las declaradas, lo que permite –sin manipular la carga- identificar infracciones aduaneras como el contrabando o tráfico de armas, sustancias peligrosas, narcóticos, dineros, es decir, enormemente se facilita la inspección, la cual también debe estar precedida de un estudio de riesgos.

5) Simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros

En relación con la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, es recomendable orientarse bajo los postulados del Convenio de Kioto Revisado, el cual plantea facilitar el comercio internacional, sin comprometer las apropiadas normas de control aduanero, bajo los siguientes principios:

- *“implementación de programas cuyo objetivo sea la continua modernización de los regímenes y prácticas aduaneros a fin de incrementar su eficacia y rendimiento,*
- *Aplicación de regímenes y prácticas aduaneros de modo previsible, coherente y transparente,*
- *La puesta a disposición de las Partes interesadas de toda información necesaria sobre leyes y reglamentos aduaneros, directivas administrativas, regímenes y prácticas aduaneros,*
- *Adopción de técnicas modernas tales como sistemas de gestión de riesgo y controles basados en auditorías, así como el aprovechamiento máximo de la tecnología de la información,*
- *Cooperación, cuando corresponda, con otras autoridades nacionales, otras administraciones aduaneras y con las comunidades comerciales,*
- *Implementación de las normas internacionales pertinentes,*
- *Acceso de las partes afectadas a los recursos administrativos y judiciales de fácil implementación”¹⁰⁴*

¹⁰⁴ Convenio de Kyoto Revisado

Finalmente, es importante señalar que las instituciones aduaneras en aras de un mejor servicio, deben procurar el bienestar de sus servidores. Para lograr el deseado sentido de pertenencia, son necesarias acciones de mejoramiento institucional, la justa y oportuna remuneración, aplicar sistemas de promoción, la ubicación de acuerdo al perfil ocupacional y en general, son bienvenidas las actividades de bienestar para un agradable clima laboral y organizacional.

Conclusiones

Las aduanas se encuentran vinculadas al cambiante proceso de políticas que se prioricen dentro de un determinado Estado y en estrecha relación con las actividades del comercio exterior y de la economía en general. Su unificación mundial, que es un anhelo de quienes han apostado por la total liberalización económica, y entre ellos la OMC y la OMA, se está presentando ante sus diversos grados de adaptación -y de consecuente simplificación de trámites y condiciones- al fenómeno expansivo del comercio mundial, esto es a los efectos de vínculo, “red”, o de eventual organicidad que este promueve en todos los estamentos sociales e instituciones.

Las recomendaciones de los organismos internacionales se fundamentan en sucesivos diagnósticos, expresión e intercambio de ideas y propuestas tendientes a facilitar el comercio; en este sentido, es necesario que haya una modernización de las aduanas cuyo rol es procurar una fluidez del comercio, con un criterio de liderazgo político y participación del sector privado.

Los diagnósticos elaborados por la OMA y el Banco Mundial confluyen en lograr que la modernización aduanera tenga como propósitos la facilitación del comercio, a través de programas que buscan la eficiencia en los flujos de bienes y en el transporte; los acuerdos comerciales, para fortalecer los procedimientos normativos institucionales y operativos; el rol de las Aduanas, para consolidar una relación interinstitucional, con criterios de modernidad, reingeniería y ejecución de políticas flexibles; los obstáculos al comercio, en las prácticas proteccionistas, concretadas en el establecimiento de trámites y procedimientos que restringen el libre flujo de la actividad comercial, todo lo cual conllevaría a cimentar las propuestas de mejoramiento sustentadas en una nueva actitud de los dirigentes, capacitaciones, planes y programas de modernización, fomento a los

postulados de moral y transparencia y otras recomendaciones tendientes a fortalecer el librecombio, en aras de cumplir los objetivos del modelo.

Hoy se sabe que no es suficiente el impartir la educación pertinente a unas determinadas personas si esto no se acompaña con la asignación de responsabilidades o funciones que definitivamente hagan aplicable la instrucción recibida y la optimicen en las labores diarias, con lo cual en el caso de los funcionarios aduaneros, se lograría una importante barrera ética y practica contra la corrupción y el facilismo en el proceso administrativo que les corresponde.

Capítulo IV

Las Aduanas en la Zona de Integración Fronteriza, ZIF, Colombo-Ecuatoriana

Una vez considerados los aspectos temáticos de los capítulos anteriores, se trata el papel y el rol que deben desempeñar las aduanas, desde un sentido crítico y propositivo, pero también funcional, en el escenario fronterizo entre Colombia y Ecuador. Por esa razón se analizará la frontera colombo ecuatoriana en su comportamiento social y de intercambio comercial, por tratarse de una región que tiene características estratégicas generalmente ignoradas y que, dentro de determinadas circunstancias que operativicen sus ventajas, puede llegar a constituirse en el primer modelo viable de integración binacional en frontera como tal, con la participación de la sociedad civil.

Así mismo se hará un comparativo de la estructura de la organización aduanera colombiana y ecuatoriana y las posibles soluciones a su problemática en este ámbito geográfico, como uno de los aspectos que mayormente concitan la atención ciudadana en los procesos integrativos de frontera.

Las experiencias externas serán útiles y necesarias de considerar en esta región, atendiendo las especificidades de cada país, puesto que no es posible ni conveniente aplicar modelos y esquemas ajenos de manera textual, so pena de encontrar contradicciones insalvables.

Marco Social

“La frontera es un concepto y una realidad compleja pero que siempre constituye un espacio de actuación compartida, escenario de una inmensa trama de relaciones económicas, sociales y culturales.(...)”¹⁰⁵

Es ya un lugar común el considerar que las zonas fronterizas en el área andina, más exactamente las que se encuentran en el borde de las actuales fronteras simbólicas o jurídico-políticas entre los países de dicha área, no son las -supuestamente- ideales para proceder al cumplimiento de los objetivos máximos del integracionismo que se ha

¹⁰⁵ Luis Alberto Oliveiros, *Documento informativo CAN*, Lima Febrero de 2002.

institucionalizado hasta el presente, ya sea por su falta de desarrollo en términos industriales competitivos, la escasa modernización del sector de servicios, o por la baja identificación y empoderamiento de aquellas políticas entre la sociedad civil de las mismas.

En la actualidad esta frontera, presenta diferentes situaciones por la gran movilidad de personas y recursos, que son objeto de atención de los dos gobiernos. En el Ecuador consideran que desde que se inició el Plan Colombia, las relaciones políticas y económicas en ambos países, que hasta los años 80 había sido diplomáticamente rutinaria y basada en las tradiciones y la proximidad, se fue complejizando, llevando a ambos países andinos a varios desacuerdos, sobre todo respecto a temas fronterizos, por una sobre-determinación interna de las políticas de vecindad respectivas.

El tema de las fumigaciones y de los desplazados; el contrabando de la gasolina y el gas, el contrabando tradicional y el contrabando técnico; el robo de vehículos por la facilidad de movilidad en la zona; los tráficos ilegales de drogas, armas y otros bienes considerados peligrosos, hacen parte de la agenda de seguridad de los dos países, por las implicaciones sociales que ello significa.

La instalación de las FARC en la zona fronteriza de Putumayo y la llegada de los militares comenzó a afectar a Ecuador, involucrando a sectores ecuatorianos enfrentados en el control de las zonas fronterizas, utilizadas por los grupos beligerantes como corredor estratégico para su economía de guerra, lo cual frenó el desarrollo de esas zonas y ha articulado a los habitantes de ambos lados en actividades ilegales, teniendo como consecuencia el hostigamiento de la población local, la violación de la soberanía y desplazamientos de población, sin dejar de mencionar los daños al medio ambiente por los cultivos ilícitos de coca y los desechos químicos del procesamiento de las drogas.

En el ámbito bilateral la relación ha tratado de mantener una tónica de normalidad, esto debido a la actitud de los ciudadanos de las dos naciones, quienes son los que han expresado y actuado con mayor vehemencia y convicción, como dos pueblos hermanos; mostrando que lejos de la percepción generalizada de una “frontera en completo desorden y falta de ética y de moral” existe un gran “capital social” que ha logrado minimizar los efectos de las decisiones gubernamentales para no alterar las condiciones de una cultura fronteriza, efectiva e identificante, alimentada durante casi 200 años.

La Comisión Colombo-Ecuatoriana de Vecindad, organismo dispuesto por la CAN para implementar el día a día de la integración, casi no se ha podido reunir para tratar los temas que se supone son avances dentro de una estrategia ya acordada a nivel subregional y no únicamente binacional.

Consecuente con la visión de lo que sucede en la referida zona, el Estado ha insistido únicamente en la importancia de las iniciativas económicas que deben surgir de los inversionistas, como usualmente se dice, que hacen presencia en la Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana, ZIF, definida por la decisión 501 de 2001 de la CAN, como aquellos “*ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada*”, para que se conduzca, sólo desde allí, el proceso de integración binacional, y, obviamente, cada vez más lejanas de la acción específica a desarrollarse alrededor de las líneas fronterizas como tales, esto es, en términos de los tratados firmados, en las simbólicas actuales que reconocen los Estados implicados.

Con ello, con esa inclusión de territorios que no se encuentran más directamente involucrados en los ejercicios propios de lo fronterizo, se está invisibilizando el protagonismo, institucionalmente acordado y con fuerza prácticamente constitucional, de las ZIF. Ni en la parte colombiana de la ZIF ni en la parte ecuatoriana de la misma, los Estados han hecho una presencia significativa en cuanto a inversiones o, al menos, en cuanto a políticas de desarrollo que se estimen real o inmediatamente viables para acometer los objetivos integracionistas que hasta el momento se les han asignado.

El profesor Roque Espinosa ha sido crítico de la simplista percepción que se tiene en el Ecuador – y cada vez más en la misma Colombia- sobre lo que sucede en la “desordenada” frontera colombo-ecuatoriana¹⁰⁶, lo cual constituye desconocimiento e inclusive discriminación de una cultura que, ciertamente y de acuerdo a los datos que existen sobre su devenir histórico y social, es, de base, mucho más integrada en múltiples aspectos, incluyendo el de lazos de parentesco y compadrazgo, como advierte este autor en la siguiente afirmación¹⁰⁷:

¹⁰⁶ Roque Espinosa *et al.* *Las fronteras con Colombia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008

¹⁰⁷ (R. Espinosa, *Las fronteras*....p.40.)

“ Al sobredimensionar la violencia proveniente del conflicto colombiano, se ha logrado tornar imperceptible las distintas formas de violencia que se han ido gestando en las zonas de frontera...El análisis de la violencia ha sido simplificado al punto de que parece identificarse con la violencia generada exclusivamente por el narcotráfico.” ¹⁰⁸

La verdadera dimensión de las relaciones compartidas en el contexto binacional y andino, comenzó a visibilizarse desde un plano más integral y no solamente como “pasos fronterizos” luego de los hechos acaecidos en marzo de 2008 con la incursión militar de las fuerzas militares colombianas al territorio ecuatoriano, llamando la atención de la academia y estudiosos de conocer con mayor profundidad la compleja realidad de estos espacios geográficos, donde confluyen las decisiones acertadas o no de los gobiernos centrales y se articulan los diferentes procesos que hacen de éstos el polo de desarrollo para la comunidades vecinas.

Dadas las condiciones de “vacío de orientación “ y de ausencia de inversión económica efectiva que, en este momento y para un tiempo relativamente considerable, se están presentando, es muy posible que proyecciones surgidas de la sociedad civil de aquellas regiones, supuestas como de carácter estratégico y que trascienden a la zona misma de integración, adopten formas novedosas, desconocidas, de expresión y de implementación , por ejemplo mediante acuerdos civiles binacionales y con ayuda de cooperaciones internacionales de muy diversa índole, como el que en la actualidad está prestando la Unión Europea a la CAN para la ejecución de los Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF, en el marco de la Decisión 502 de 2001 que permitan llevar a la práctica el control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

Es probable, de acuerdo a lo que se ha venido analizando últimamente sobre la percepción regional en frontera, que la fragilidad simbólica de la línea fronteriza se desvanezca o deteriore más para los habitantes ante la evidente ausencia de un diálogo inter-pares y de inversión efectiva en la zona, muy seguramente los puede llevar a gestionar respaldo social y financiación en otros sectores de la colaboración internacional, sin descartar, claro está, la ayuda, no tan excesivamente mediada, que puedan ofrecer IIRSA, BID-INTAL y la CAF por supuesto.

¹⁰⁸ (R. Espinosa, Las fronteras con Colombia, p.40)

Las iniciativas que se han venido desarrollando en el marco de lo hasta ahora legislado en términos de colaboración ha sido más teórica que efectiva y con la eventualidad de que en la citada ZIF se presenten otras formas de organizarse y convenir, con una nutrida participación internacional, la validez de la nueva interlocución devenida desde lo social. De todos modos, es saludable que exista una iniciativa de la sociedad civil que, a nivel continental, movilizaría inquietudes y propuestas, desde la base social y en búsqueda de su cohesión, sobre desarrollo, integracionismo, capital social, entre temas de no menor interés ciudadano e institucional.

Marco Jurídico.

Es de anotar que las iniciativas de la sociedad civil se mueven en el marco de lo normativamente establecido, más exactamente, con las nuevas propuestas, en la ZIF en estudio se ha pasado de la limitación jurídica de los inicios de la legislación nacional y Comunitaria sobre fronteras a la facilitación integradora con otros países, de grandes coincidencias en las constituciones ecuatoriana y colombiana en temas fundamentales como es el del acercamiento entre naciones y el anhelo constante de construir una patria latinoamericana y, en particular, al desarrollo de la democracia participativa, que como en el caso de la Constitución Colombiana de 1991, se ha institucionalizado.

El Derecho Comunitario hasta el momento allegado por la CAN se basa en esa tendencia integracionista, y, si existe una oportunidad favorable para las pretensiones de las sociedades civiles de la frontera en estudio, es muy probable que este Derecho, se amplíe y sea acogido por los pobladores de ambos países, facilitándose, de esta manera la institución de regímenes especiales, binacionales y “pilotos” si se quiere, de frontera, por acuerdo ya no solamente de los respectivos Gobiernos y de los consejos de la CAN sino, también, en concurrencia con lo que propongan las comunidades populares de las regiones a afectarse.

Marco Comercial

En la región fronteriza el intercambio de bienes y servicios se ha dado básicamente de dos maneras, la formal y la informal. La primera se refiere al comercio registrado, en el cual se ha evidenciado un fuerte crecimiento gracias a los programas de apertura económica y liberación comercial establecidas en el marco de la Comunidad Andina, sus practicantes actúan dentro de los parámetros de legalidad y en su accionar sustentan parte de la economía nacional, es decir generan y pagan sus tributos y con ello hacen posible la inversión social; en la segunda por su parte, el intercambio se desarrolla a través de un comercio fronterizo caracterizado por la evolución que presenta la tasa de cambio peso/dólar. De esta manera la devaluación del dólar y/o revaluación del peso inciden de manera sustancial en la dinámica comercial.

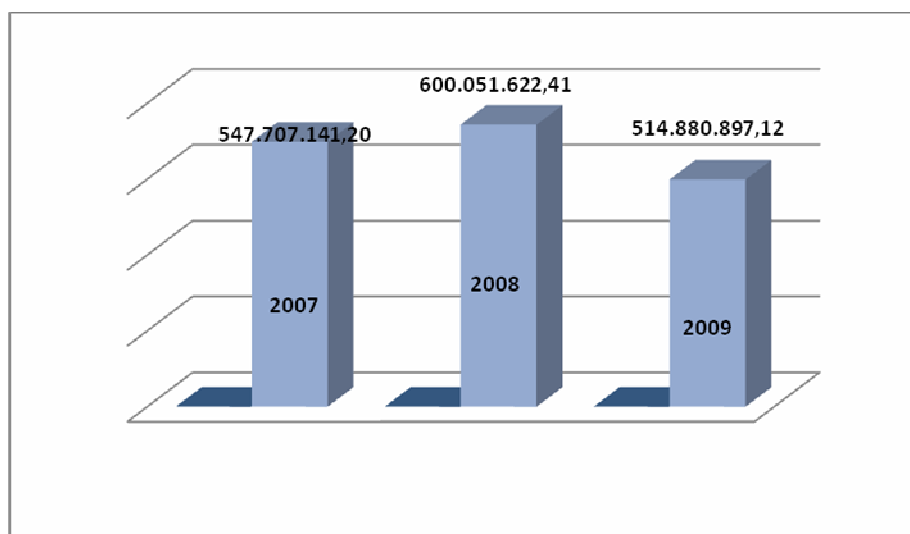
Para efectos del estudio cada uno de estos tipos de intercambio será abordado desde los registros estadísticos realizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE y la Cámara de Comercio de Ipiales, con aportes de esta investigación para facilitar aún más el estudio y papel que cumplen las aduanas en uno y otro modelo.

1) El intercambio comercial de tipo formal

Los datos económicos anexos a la presente investigación muestran algunas tendencias específicas, relevantes, de la economía y sociedad fronterizas en la actualidad, y, simultáneamente, las formas en las cuales se ha venido adaptando el funcionamiento mismo de las aduanas. Las cifras estadísticas tomadas del Boletín de Comercio Exterior del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para los años 2007 a 2009, permitirá analizar también los efectos de la crisis diplomática en el desarrollo de las operaciones de importación y exportación, desde y hacia el Ecuador.

El flujo comercial de las importaciones en el rango analizado tuvo la siguiente evolución:

Grafico 7. Valor FOB Importaciones de Colombia Años 2007-2008-2009



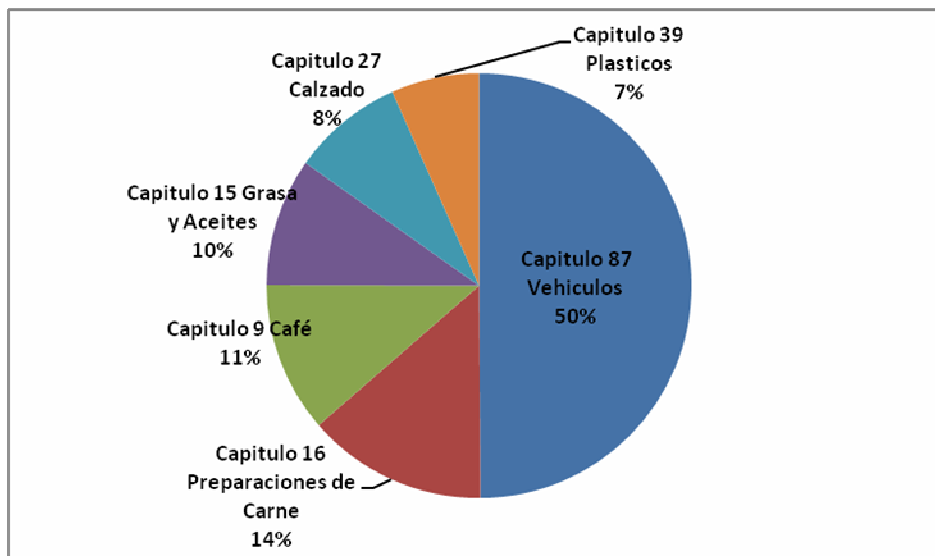
Elaboración propia

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

Es importante señalar según lo indican las cifras, que se presenta en el año 2008 un crecimiento en el valor de las importaciones desde el Ecuador a Colombia, en un 9.4% con respecto al 2007; sin embargo, para el año siguiente el flujo comercial decrece en un 9.7% por los efectos de la crisis económica global y las medidas proteccionistas adoptadas por el vecino país como los contingentes cuantitativos sobre algunos productos del sector agropecuario.

Del universo comercial de este movimiento se toman los seis capítulos del arancel de aduanas más representativos, encontrándose la siguiente participación: El sector automotriz de la partida 87 es el de mayor peso específico con el 50%, seguido de los productos cárnicos del capítulo 16, con el 14%; el café y otros del capítulo con el 11%; las grasas de la partida 15, con el 10% y el calzado y plásticos de los capítulos 27 y 39 contribuyen con el 8% y el 7%, respectivamente.

Grafico 8. Porcentaje de Participación por productos

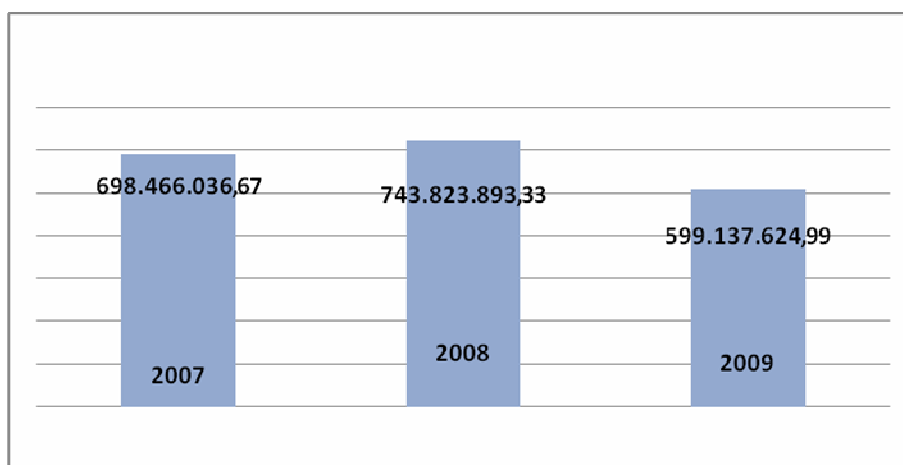


Elaboración propia

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

Por su parte el comportamiento de las exportaciones colombianas hacia el Ecuador se presenta de la siguiente manera:

Grafico 9 Valor FOB de las Exportaciones de Colombia a Ecuador Vía Terrestre



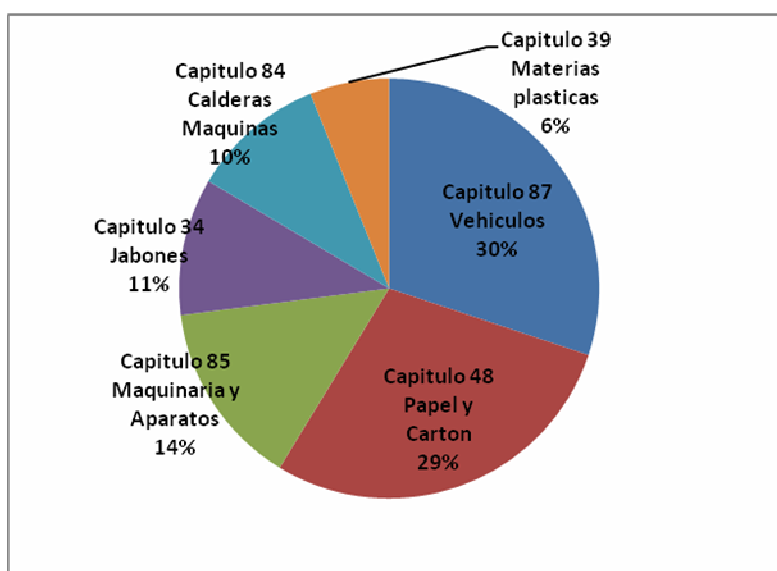
Elaboración Propia

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

Según las cifras del gráfico en el año 2008, se presenta un crecimiento en el valor de las exportaciones de Colombia a Ecuador en un 6.5% con respecto al 2007; sin embargo, para el año siguiente el flujo comercial decrece en un 8.5% por el establecimiento de las medidas de Salvaguardias por parte del gobierno ecuatoriano.

Se destaca, en las exportaciones colombianas hacia el Ecuador, la participación de los vehículos con el 30%; es importante puntualizar que en este componente también se presentan cifras significativas en importaciones, dicha situación obedece a la participación de las distintas marcas concesionarias que se ubican en uno u otro país. El segundo capítulo en importancia comercial es el de papel y cartón con el 29%; le sigue la maquinaria con el 11%; luego están la línea de jabones y otros artículos similares con el 11% y finalmente con el 6% de participación los materiales plásticos, línea productiva que también es objeto de importación con la diferencia de que mientras Colombia exporta la materia prima (polipropileno) el Ecuador lo hace con el producto terminado, (empaques).

Grafico 10. Porcentaje de Participación por productos



Elaboración Propia

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

De acuerdo con el tratamiento estadístico de dichas relaciones entre los años 2007 a 2009, de Ecuador a Colombia existió una tendencia a aumentar las exportaciones e igualmente desde Colombia a Ecuador, siendo el sector automotriz el de mayor porcentaje de intercambio comercial de los seis (6) capítulos con mayor volumen y valor frente a todo el universo arancelario para los dos países al registrar para Ecuador el 50% de las exportaciones y para Colombia el 30% de las importaciones; en el mismo orden de país, la sardina y el papel cartón le siguen en importancia, con un 14% y 29 respectivamente; se comparte igualmente el mercado del plástico del capítulo 39 con porcentajes similares del

6% y 7%; Colombia se fortalece también con exportación de máquinas y maquinaria de las partidas 84 y 85, y Ecuador por su parte, con las mercancías de los capítulos 27, 9 y 15 correspondientes a calzado, café, y grasas, respectivamente.

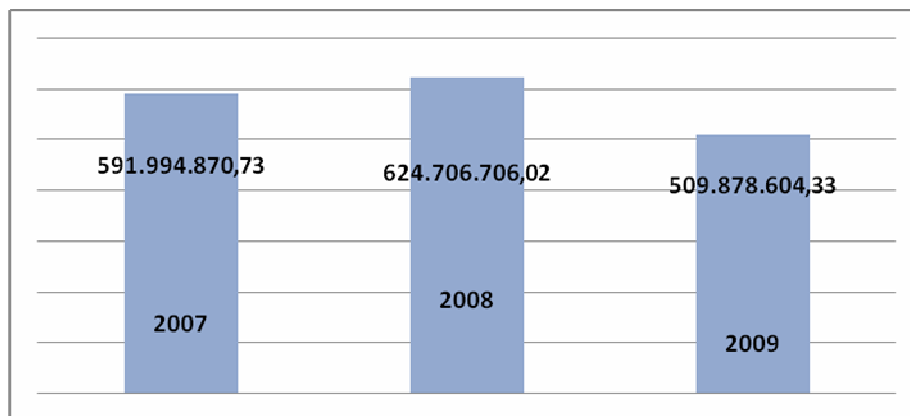
Se evidencia igualmente una baja notoria en el año 2009 en el caso de las exportaciones cuando se presentó el mayor problema que se ha dado en las relaciones entre Ecuador y Colombia al establecer el primer país medidas de salvaguardia afectando a 1035 productos de Colombia para su importación¹⁰⁹, planteándose así el momento de mayor fricción entre dos países socios de la CAN. Ecuador tomó esta determinación una vez que evaluara los términos de intercambio comercial con Colombia dentro del marco normativo del Acuerdo siempre y cuando Colombia estaba aplicando una política de devaluación de sus monedas para favorecer sus exportaciones.

El año 2008 fue el inicio de un deterioro político de las relaciones entre Ecuador y Colombia que posteriormente se agravó en otros términos, en relación con el problema de inseguridad en las zonas de frontera propiamente dicha en Nariño y Putumayo, sin embargo esta situación de distanciamiento entre gobiernos no afectó ostensiblemente la dinámica comercial en la frontera, porque de acuerdo a las estadísticas que se exponen, en los años 2007 a 2009, al mantenerse relativamente estables las cifras correspondientes desde Colombia a Ecuador y viceversa, encontrándose una tendencia a la rápida recuperación del anterior crecimiento exportador a partir del desmonte de las restricciones y en cumplimiento de lo ordenado por la CAN, como se muestra en el siguiente cuadro:

Lo anterior explica el comportamiento a la baja del comercio entre los dos países, como se evidencia claramente en las estadísticas, de elaboración propia de la autora, que forman parte de los anexos.

¹⁰⁹ Mediante la resolución número 494 del 6 de julio de 2009, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, COMEXI, decidió aplicar por el plazo de un año medidas de salvaguardias a las importaciones provenientes de Colombia, en consecuencia no se le aplicaron las preferencias arancelarias en el marco de la Comunidad Andina a dichos productos.

Grafico 11. Impacto de la Medida de Salvaguardia en las exportaciones de Colombia a Ecuador. Años 2007 2008 y 2009



Elaboración propia

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales, DIAN.

En el comportamiento de las exportaciones colombianas afectadas con la Salvaguardia se presenta un crecimiento del 5.4% en el año 2008 frente al año inmediatamente anterior; sin embargo, para el año 2009 esa tendencia se revierte y se encuentra un valor negativo del 11.8% , que es concomitante con la tendencia presentada en las exportaciones tradicionales.

El papel desempeñado por las dos aduanas situadas en la frontera colombo ecuatoriana continuó con la normalidad de siempre o sea sin que se tomen medidas restrictivas mas allá de lo ordenado, en este caso por el gobierno del Ecuador, respecto de los citados productos con salvaguardia, de donde se deduce que existe una ánimo de colaboración aduanera que propicia la posibilidad de erigir allí un CEBAF y otras posibilidades de integración efectiva.

La permanencia de un flujo comercial estable en dicha frontera y el ejercicio igualmente normal y sostenido del sistema aduanero en Colombia y Ecuador, revelan igualmente la inexistencia de acciones retaliativas por ninguna de las dos partes al aplicarse el sistema de perfiles de control de riesgo dentro de los estándares internacionales.

La mayor cantidad de operaciones de tránsito de mercancías y personas y, en consecuencia, de operaciones aduaneras, tanto en Colombia como en Ecuador, se ejecuta dentro del total de la frontera colombo ecuatoriana entre las ciudades de Tulcán e Ipiales, y

con una tendencia pronunciada al crecimiento en los próximos años, en particular en lo que se refiere a bienes intermedios.

2) El intercambio comercial de tipo informal

El contrabando es un fenómeno social muy vinculado al entorno fronterizo, las circunstancias y móviles que lo desarrollan así como su incidencia en la economía regional fueron diagnosticados por la Cámara de Comercio de Ipiales, en el año 2005, constituyéndose en el único estudio realizado por parte del sector privado interesado en buscar espacios para lograr la cohesión de los sectores informales que subsisten de esta economía informal. No se cuenta con documentos similares de fuentes provenientes del sector oficial local, por lo que resulta adverso para las autoridades, al momento de diseñar estrategias tendientes a combatirlo e insertar a las poblaciones vinculadas con este fenómeno en programas de reconversión laboral.

Para el caso de Colombia la competencia que se recibe del Ecuador es generalmente por precios, máxime cuando los términos de intercambio aumentan la capacidad de adquisición del dólar. Dentro de los productos que ofrecen gran demanda se encuentran: frutas, enlatados, aceites, jabón, confitería, confecciones, calzado, mantas comestibles, cacharrería, entre otros.

El comercio hacia el Ecuador en cambio no está sujeto al factor cambiario sino a la calidad de los productos colombianos, siendo los más representativos el calzado, artículos de cristalería, materia prima agropecuaria, alimentos elaborados.

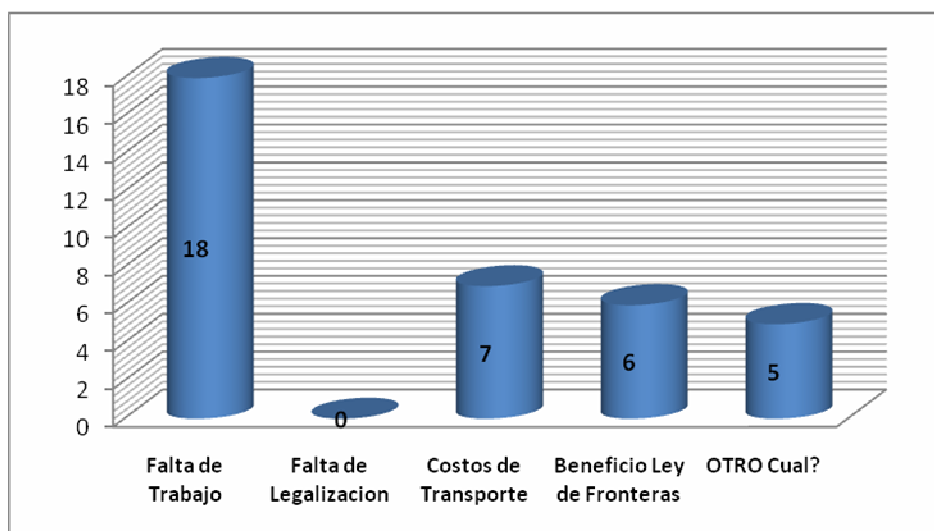
Destacamos en este aspecto el caso de los productos colombianos que se expenden en los principales centros comerciales del Ecuador y que debido a la diferencia porcentual del 4% del IVA y del Arancel Externo para terceros países resulta más rentable adquirirlos en dicho país para retornarlos hacia Colombia. Las llantas, productos fertilizantes, medicamentos, repuestos, bebidas, son entre otros ejemplo claro de esta situación.¹¹⁰

¹¹⁰ En Colombia la tarifa general del IVA está fijada en el 16% y en Ecuador del 12%, esta diferencia hace que los productos colombianos vendidos para su exportación a Ecuador, sean adquiridos en ese país a menores costos e ingresados nuevamente a Colombia por fuera de los procedimientos legales, práctica conocida como “Carrusel” dentro de las diversas modalidades del contrabando en la frontera.

A diferencia de la anterior sus protagonistas no contribuyen con la redistribución del ingreso ni tampoco ayudan a fomentar la producción nacional, pero si se constituyen en factor importante del desarrollo social. Para ello utilizan mecanismos que se apartan de la legalidad con el objetivo de buscar fuentes de trabajo y satisfacer así las necesidades de sus familias.

De las estadísticas que arrojó el estudio se insertan en este trabajo los histogramas en los que se reflejan las causas del contrabando, teniendo como principal factor, la escasa inversión en las zonas de frontera del capital privado y la ausencia del sector empresarial y del gobierno, como responsables de generar oportunidades de empleo, escasas en estos ámbitos fronterizos.

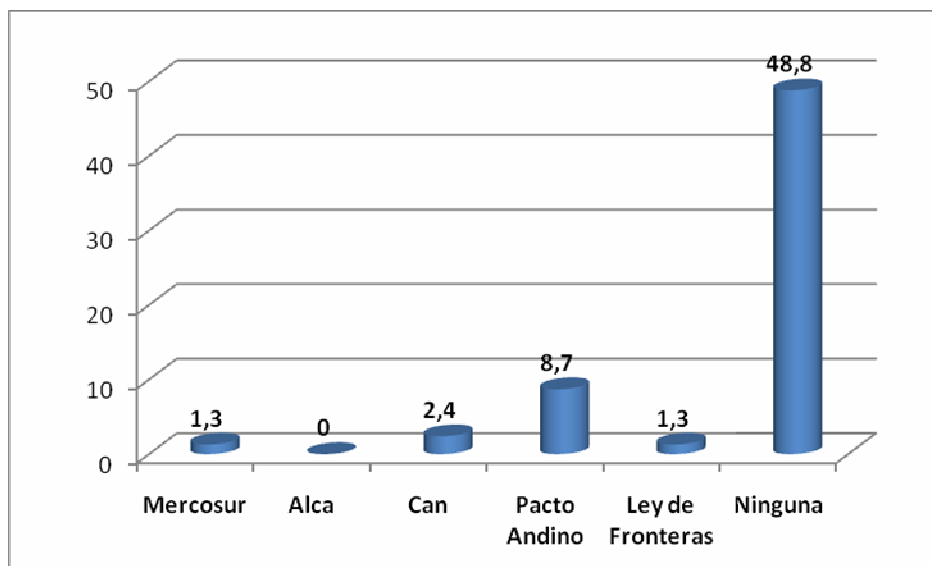
Gráfico 12. Causas del Contrabando.



Fuente y elaboración: Cámara de Comercio de Ipiales.

El poco aprovechamiento de las ventajas comerciales contempladas en los acuerdos de integración, por el desconocimiento de las normas expedidas en el marco de dichos pactos, ya sean bilaterales o regionales, contribuyen también a fomentar la cultura del contrabando, pero además a no beneficiarse de las ventajas y derechos que se conceden en el marco de estos acuerdos, como lo muestra la siguiente gráfica.

Grafico 13. Conocimiento de las Normas de Integración Fronteriza.



Fuente y elaboración: Cámara de Comercio de Ipiiales.

La estructura aduanera colombo ecuatoriana desde una visión comparativa.

El objetivo es realizar un análisis comparativo de las entidades encargadas del servicio aduanero en Colombia y en el Ecuador, teniendo como referentes el marco normativo y estructural, la naturaleza de sus funciones y los cambios que han adoptado como respuesta al modelo económico. A partir de estos referentes se podrán determinar las características comunes y los aspectos que diferencian a las dos entidades, como también permitirán proponer la manera en que deberán enfocar sus futuras dinámicas de reestructuración y de misión institucional.

Este ejercicio comparativo se basa en los Exámenes de la OMC¹¹¹ a las economías de estos dos países, lo que contextualizaría el verdadero papel que debe asumir la Administración aduanera y su participación activa en los procesos de integración comunitaria, en un espacio conceptual aplicado, del cual no es posible sustraerse.

¹¹¹ "La vigilancia de las políticas comerciales nacionales constituye una actividad de importancia fundamental en la labor de la OMC. El núcleo de esta labor es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Todos los Miembros de la OMC son objeto de examen, si bien la frecuencia con que se realiza el examen de cada país depende de su nivel de participación en el comercio mundial."

1) Aspectos Comunes de las dos entidades

a) **Naturaleza:** Son entidades del *orden nacional*, esto es, con jurisdicción y competencia para ejercer sus labores, en todo el territorio aduanero del respectivo país; *descentralizadas*, que poseen personalidad jurídica y presupuesto propios, lo que les confiere autonomía administrativa, para el desempeño de sus funciones y son de *carácter eminentemente técnico y especializado*.

b) **Modernización:** Ambas entidades han generado procesos de modernización donde el componente tecnológico es sumamente importante para alcanzar altos niveles de competitividad. La DIAN diseñó el SYGA, Sistema Informático de Gestión Aduanera, el cual permite que los usuarios aduaneros interactúen con la DIAN, facilitando sus operaciones aduaneras en todo el país, y el nuevo Proyecto MUISCA, "Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado", integrando los sistemas de información tributarios, aduaneros y cambiarios; por su parte en Ecuador, se implanta a nivel nacional, el Sistema Interactivo de Comercio Exterior, SICE, para la transmisión electrónica de datos, y un sistema integrado de gestión aduanera, como instrumento de evaluación de la gestión del comercio exterior que establece la duración de los procesos de importación y exportación en las principales aduanas del país; identifica tiempos muertos de los procesos y sus responsables; y formula planes de mejoramiento, mediante escrutinios de eficiencia.

c) **Modernización normativa y procedimental aduanera.** En ambos países se han efectuado importantes reformas legales internas de sus leyes aduaneras: Leyes Marco (de comercio exterior, de zonas francas y de cambios internacionales) y Decretos presidenciales en Colombia; Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, Ley de Zonas Francas y otras, en Ecuador, las cuales, en su conjunto, buscan insertar a ambos países en la economía internacional y globalizada, permitiendo una presencia importante en la logística internacional. Igualmente, ambos países propugnan por incorporar las mejores prácticas internacionales, mediante aplicación de la normativa supranacional, mediante la adopción de las políticas de la OMC y de la CAN. Complemento de lo anterior, ha sido el tener como política de Estado, en ambos países, la reorganización interna de la DIAN y de la CAE, como aduanas modernas, con personal altamente calificado.

Las reformas se ponen a tono con las tendencias mundiales de eficacia, y han entregado un alto número de operaciones de comercio exterior a los particulares, quienes

actúan en diversos niveles y calidades, dependiendo del lugar dentro de la cadena logística: algunos obran como depósitos aduaneros, otros como declarantes, intermediarios o agentes aduaneros, otros como transportadores, otros como operadores de zonas francas.

d) Protección a la producción nacional de cada país: La República de Colombia, como la del Ecuador, presenta unas economías y unos desarrollos tecnológicos, industriales y científicos, propios o característicos, de los países en vías de desarrollo, por lo cual forman parte de la gran masa de naciones del llamado Tercer Mundo. Esta característica es importante porque permea o condiciona el accionar de la autoridad aduanera en cada país, al convertirse en un instrumento regulador de las importaciones y exportaciones de mercancías, de manera tal que su labor debe satisfacer los compromisos internacionales adquiridos por cada país, pero sin desproteger la producción nacional en los diversos campos, especialmente en los temas agropecuarios y en el fortalecimiento de los sectores económicos emergentes, en las áreas de industrialización.

Así las cosas, se tiene, que la principal misión de las dos aduanas, esto es, de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, U.A.E DIAN, en Colombia, y de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE, en el Ecuador, es la de controlar que el ingreso de las mercancías provenientes del exterior, se realice con el cumplimiento de todos los requisitos proteccionistas de las respectivas industrias, comenzando por el más elemental, de pagar los tributos aduaneros a partir de su posición arancelaria, sin descuidar los demás factores inherentes al tema, como son: la correcta valoración y base gravable.

En este sentido, ambas aduanas aplican, además de las normas de valoración de la OMC (tomadas del Acuerdo GATT), pero de manera especial, acuden al mecanismo del control con base en los llamados precios de referencia; mientras que el Ecuador, acude más a dichos precios, en el caso de Colombia, adicionalmente, se utiliza con mayor frecuencia el control antidumping. De todas maneras, el primer aspecto es el de pretender un control riguroso al precio de las mercancías, con miras a garantizar el adecuado pago de los tributos aduaneros, los cuales ejercen la función de nivelar los productos extranjeros con los originarios de estos países, en cuanto al precio de venta se refiere, asegurando la competitividad de los productos nacionales.

Un segundo control propio de las medidas proteccionistas, es el aplicar las figuras de las licencias previas de importación y de las salvaguardias y cupos de importación. Estos instrumentos, ofrecen un control o filtro selectivo, que ambas aduanas tienen siempre en cuenta, el cual, de no ser satisfecho por el respectivo importador, genera el rechazo del trámite de la importación, e incluso consecuencias más gravosas como es la aprehensión y la expropiación de los productos.

Sin embargo, debemos también señalar que, ante los compromisos adquiridos por ambos países, con ocasión de los acuerdos o tratados comerciales, y dado el predominio de normas internacionales de librecambismo, o de liberalización, o de aperturismo económico, esas medidas proteccionistas que las dos aduanas pretenden aplicar, se ven contrarrestadas, o disminuidas, por las obligaciones de equilibrar el control aduanero (físico y documental), con la facilitación efectiva y eficaz, del flujo rápido de las mercancías, toda vez que ambos países reconocen que no pueden utilizarse los mismos, como obstáculos para arancelarios, artificiales y que convierten las medidas, en factores de competencia desleal en sentido contrario, es decir, a favor de los productos originarios de cada país y en detrimento de los productos extranjeros.

A esto debe agregársele, el que ambas aduanas deben prepararse tecnológicamente, y preparar a su recurso humano, para efectuar controles eficientes y eficaces, sin sacrificar la celeridad propia del actual comercio mundial y, de manera especial, brindando los apoyos necesarios a los usuarios de regímenes aduaneros especiales, que otorgan importantes beneficios o exenciones a los empresarios inversionistas, como son los regímenes de zonas francas. Si bien todos los estudios recomiendan en ambos países, el eliminar gradualmente estos regímenes, la realidad impuesta por la globalización de la economía, es que no sólo es desaconsejable eliminarlos, sino que, económicamente, acaba siendo perjudicial para las economías de ambos países, porque se perdería atractivo para la gran inversión, extranjera e incluso nacional.

Estos regímenes no son creación propia de las autoridades de comercio exterior de ambos países; por el contrario, son modelos que han sido copiados o importados de otros países, tales como Irlanda, y más aún, de China y del sureste asiático e incorporados de igual manera, en casi todos los países de América, desde los mismos Estados Unidos, pasando por México, Chile y Brasil.

2. Aspectos diferenciadores de la DIAN y de la CAE

- La DIAN es una entidad adscrita directamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la CAE no está adscrita a ninguno. Esto genera dos consecuencias para la DIAN, que no se presentan en la CAE: La DIAN tiene una menor autonomía para el direccionamiento y manejo de su misión institucional, toda vez que tiene un superior jerárquico directo, que por mandato de ley, condiciona su accionar.

- La DIAN orienta su servicio, como parte de la política fiscalista o tributarista del estado colombiano, sacrificando o supeditando, la política de comercio exterior del estado colombiano a este tipo de consideraciones, donde prima el control de los impuestos y el recaudo. Es decir, la DIAN tiene una función aduanera con énfasis en lo tributario y en el recaudo, y con independencia frente al Ministerio de Comercio. En contraposición, la CAE orienta su servicio aduanero, como parte de la política de comercio exterior del estado ecuatoriano.

- Estructuralmente, la DIAN, es ente con funciones mixtas, al fusionar el control, la vigilancia y el servicio de la actividades recaudadora, la actividad de comercio exterior (incluye lo aduanero) y la actividad del control cambiario (manejo de divisas). En lo tributario, regula los tributos de orden nacional, incluidos los derechos de aduana, en lo aduanero, regula la gestión aplicada al comercio internacional de mercancías; en el régimen cambiario, controla el ingreso y salida de divisas en materia de importación y exportación de bienes y servicios (compraventa, gastos asociados, financiación en moneda extranjera) y, finalmente, realiza un control cruzado, o integral de las operaciones de comercio internacional.

Cambia así, la visión de la aduana, que deja de ser orientada primordialmente hacia el servicio al comercio exterior. Sus políticas tributarias tendrán incidencia directa, orientando la DIAN hacia el recaudo y el control, procesos típicos de los enfoques tributarios, que si bien se justifican en esa materia, impiden un desarrollo pleno de la parte aduanera orientada a la facilitación y el servicio al comercio exterior.

Así lo confirma su última restructuración (Decreto 4048 de 2008), que define sus funciones, al comenzar por definir que se encargará de la administración de los impuestos, de los derechos de aduana y de los demás impuestos internos del orden nacional no

asignados a otras entidades, sean impuestos internos o al comercio exterior; acto seguido, señala que dirige y administra la gestión aduanera, y culmina señalando que tiene a cargo el control y vigilancia del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios.

Situación diferente es la CAE, que funciona con total independencia del Servicio de Rentas Internas SRI quien es el encargado del manejo tributario en el Ecuador. Adicionalmente, la CAE no ejerce control sobre las divisas que ingresan o salen de su país.

- La DIAN, al igual que el estado colombiano, no han desarrollado una política normativa y aduanera, en la cual se le dé prioridad, o por lo menos se le trate con la debida importancia, a las zonas de frontera; si bien, en Colombia existe una Ley de Fronteras, e incluso la misma Constitución Política señala que las zonas de frontera gozaran de legislación y trato acorde con sus características socioeconómicas, en la práctica no se han creado normas que desarrollen estos preceptos. No existen regímenes aduaneros especiales para las zonas de frontera, y ni siquiera existen procedimientos simplificados que regulen, faciliten y estimulen el intercambio fronterizo. En contraste, el Ecuador ha desarrollado un procedimiento simplificado que regula las pequeñas importaciones al mismo.

- Otro aspecto diferenciador es que en la DIAN se le ha otorgado una potestad reglamentaria de la ley aduanera, por vía doctrinaria, al emitir conceptos que interpretan los vacíos o contradicciones de las normas, fijando una solución, que para todos los efectos, se convierte en acto administrativo de carácter general y abstracto, una vez se publica en el Diario Oficial, particular que no se da en la CAE.

No obstante el anterior estudio, ante los cambios presentados, concomitantes con el trabajo contenido en esta investigación, se hará un breve comentario respecto de la nueva legislación aduanera ecuatoriana contenida en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, vigente desde el 29 de diciembre de 2010, teniendo como principales características las siguientes:

1. La nueva ley aduanera ecuatoriana se asemeja a la colombiana, porque asimila más el control aduanero al control fiscalista.- se refleja en su artículo 103 (título II)), cuando señala que *los vacíos jurídicos de las normas aduaneras, se llenan con las normas del código tributario*. Su acercamiento al modelo colombiano se define en dos aspectos:

1.1 La ley aduanera colombiana, tiene énfasis fiscalista, porque la DIAN está adscrita al Ministerio de Hacienda; si bien el servicio nacional aduanero del Ecuador sigue teniendo mayor énfasis en el comercio exterior, al no estar adscrito a ningún ministerio, y menos al de hacienda, el hecho de que su nueva ley aduanera remita a su código tributario, evidencia que en Ecuador, al igual que en Colombia, el tema fiscalista comienza a privilegiarse en lo aduanero.

1.2 En Colombia, la ley aduanera, restringe la remisión al Código Tributario para temas específica, v.gr *la liquidación de los intereses moratorios, tasación del impuesto a las ventas*; en Ecuador en cambio, la nueva ley, no sólo remite lo aduanero a lo tributario, sino que incluso supera a Colombia, al extender la remisión para todos los vacíos que existan, tal como se puede observar en el artículo 104, que señala que el control aduanero vela por el interés fiscal.

- La lógica del Comercio Exterior, como pilar fundamental de la ley, se preserva con el domicilio principal del servicio nacional de aduana, en Guayaquil, principal puerto aduanero de ese país, aunque no sea la sede del gobierno nacional, artículo 212. En Colombia, el domicilio de la DIAN se ubica en Bogotá, por ser la sede del gobierno nacional.

- Como parte de propender y garantizar el cumplimiento de los Tratados y Convenios, el artículo 166 de la ley ecuatoriana, sobre tráfico fronterizo, remite a estos instrumentos internacionales para que dentro del marco de sus disposiciones se hagan las regulaciones pertinentes. Sobre este importante aspecto que favorece a las aduanas fronterizas, valga la oportunidad de anotar que en el proyecto del nuevo estatuto aduanero colombiano, se incorpora también este concepto en el artículo 513.

- El Ecuador también ha considerado importante legislar sobre la figura del OEA, Operador Económico Autorizado, en el artículo 231. En Colombia se espera incluir la figura en el artículo 122 del proyecto no obstante que ya fue regulada. Se acogen por ambos países las recomendaciones de la OMA tal como fue presentado en capítulos anteriores, institucionalizándola en ambas legislaciones para ajustarlas a las exigencias mundiales de control al lavado de activos, narcotráfico y terrorismo. Esta figura es tan importante que en ninguno de los dos países, la respectiva legislación señala como requisito, que los sujetos de la cadena logística tengan que tramitar su reconocimiento

como operadores económicos autorizados. Sin embargo, en la práctica, quien no lo haga, está condenado a desaparecer del comercio internacional.

- Como tema especial, se destaca que la nueva ley de Aduanas del Ecuador incluye una exigencia importante: el artículo 232 y siguientes, señalan que los sujetos de la cadena logística, deben cumplir con las normas de desarrollo sustentable y de tecnología más limpias. En este aspecto, la ley ecuatoriana se pone a la vanguardia de la ley colombiana, al incorporar esta exigencia en el desarrollo del comercio exterior. Si bien puede pensarse que este requisito es ajeno al tema aduanero, en realidad forma parte de la agenda de la OMC y de la OMA, por lo cual, puede entenderse perfectamente que la ley de aduanas ecuatoriana tiene un avance significativo en este aspecto.

En resumen y en esencia, los cambios plasmados por el Código Orgánico de la Producción y los que prepara Colombia para el Estatuto Aduanero Colombiano y su Decreto 2685 de 1999, además de las modificaciones que se avecinan en el nuevo proyecto que prepara Colombia, puede decirse, que se está trabajando al unísono y preparando el escenario para la creación y puesta en marcha del código aduanero andino.

Problemática Aduanera y sus posibles soluciones

Tradicionalmente, en la frontera colombo-ecuatoriana, las gentes se han adaptado a sobrevivir, en los peores momentos de su compleja e interesante historia, con la ampliación del contrabando, por lo cual, también tradicionalmente, las aduanas, al ejercer su actividad sancionatoria, son miradas con prevención y animosidad. Hoy, cuando ya se conoce que la UE, por ejemplo, no tiene aduanas al estilo antiguo al liberalizar el paso de toda mercancía entre países socios solamente “y que acaso ese sea el destino final de las existentes en Colombia y Ecuador, ha cambiado sensiblemente la animadversión que se les tenía”.¹¹²

Internamente las Aduanas, o, mejor, los sucesivos tipos de Aduana que se han experimentado en esta zona fronteriza, desde el siglo XX han tenido que redoblar esfuerzos –más que en ninguna otra parte de Colombia- en cuanto a vigilancia de

¹¹² Entrevista con el Director de la Aduana de Ipiales, My. José Luis Palomino, efectuada el 15 de junio de 2009.

actividades relacionadas con narcotráfico, tráfico de armas, migración ilegal, controles fitosanitarios, y otros ítems que más bien son propios de sus similares en la Comunidad Europea pero sin contar con las reformas legislativas, la atención en capacitación y los variados recursos con que cuentan las de Europa, por ejemplo hasta el momento no se ha construido el CEFAB, que ayudaría considerablemente a sus funciones ya en términos de integración normativa y de acciones y que, igualmente, la aproxima al esquema de las aduanas europeas.

El Estado (o los Estados tal vez) tendrá(n) que tomar parte activa en la resolución de los planteamientos que, se dijo, empiezan a tomar forma plena en el interés popular por la ZIF, la sociedad civil parece constituirse en una garantía para que también se adecúe, en el sentido moderno y regional de la palabra, al mencionado sector aduanero, lo que no significa que se aplaze la debida implementación de recomendaciones internacionales para su mejoramiento como varias de las que aquí, en esta tesis, se han descrito y comentado.

Tal vez ello nos lleve a que se expida una reforma para darles un papel un poco más protagónico, o sea “especial”, a las aduanas de frontera, puesto que ya se debe expresar en hechos el reconocimiento que las más laboriosas y, situadas también en una ubicación estratégica, se merecen. Para modernizar y preparar al sistema aduanero en este nuevo rol que parece irreversible según el análisis anterior, sin duda se necesitarán cambios en la legislación nacional y, luego en la comunitaria, por ejemplo en el sentido de darle mayor autonomía a la aduana como tal o al sistema integrado (de control y de rentas) tipo DIAN (Colombia), en cuanto a su capacidad o potencialidad multimodal de funciones, sin que se entre en contradicción con las competencias de orientación que el sector Ejecutivo establece a partir de los ministerios de comercio o de hacienda, pues no se trata de subrogar funciones sino de delegarlas en los términos que se estime convenientes por los gobiernos y la ciudadanía de cada país.

En consecuencia: si se habla de prioridades -juntamente con la de la implementación de los CEFAB- entre aduanas o rentas, este sería el problema más importante a afrontar en el evento de una renovación de la institución aduanera -al menos en un principio de esa renovación- puesto que, como se advierte en el caso de Colombia en donde la Aduana depende del Ministerio de Hacienda y reúne actividades de control y de recaudación al mismo tiempo, en últimas la Aduana es absorbida por la función rentística y

desgraciadamente a su capacidad instalada y su potencial humano no se le delegan funciones de orientación general - derivada de una minuciosa investigación estadística y analítica-, de gestión y asesoría, de una preparación de alto nivel para el funcionario, que permitan adecuar y optimizar su servicio público frente a los inmensos retos planeativos y operativos que implica el proceso creciente de globalización y de integración supranacional y el cual aparece ya en las nuevas modalidades de control que deben atender.

El Banco Mundial, en sus informes sobre la modernización y evolución de las aduanas en el mundo, insiste en el problema de la seguridad por estar a tono con las directrices políticas de la época en la cual fueron escritos¹¹³ y en estos aspectos, por ejemplo en la evaluación de riesgos del puerto o en la construcción de un sistema integrado de seguridad, sin duda en Colombia y Ecuador se ha avanzado lo suficiente como para concluir que sí se tienen sembradas las bases principales de una modernización y de una “actitud” contemporánea” en materia aduanera.

Con excepción de los salarios adecuados y de la autonomía integral, se han cumplido en las aduanas de la frontera colombo-ecuatoriana al menos, dada su importancia no sólo económica sino además, simbólica, para las dos repúblicas colindantes. De acuerdo a este balance sobre lo que se ha incorporado tanto en Colombia como en el Ecuador respecto de las sugerencias y aportes de los tratados puntualmente mencionados en este capítulo, faltarían los dos puntos clave ya citados y, en consecuencia, no se puede decir que se ha cumplido con todos los requisitos de la modernización aduanera “ideal” y que, por cierto se necesita dentro de nuestros países.

Por otra parte, la minucia de las técnicas y programas- por ejemplo de software adecuado- que concurren a modernizar los procedimientos aduaneros, tales como el TTFSE (facilita el comercio a través de una identificación de indicadores de eficiencia) o los indicadores de desempeño de tránsito (TIR) que es lo más difícil de manejar y operar en los países en desarrollo, no se ha implementado en Colombia y Ecuador en muchas de sus dimensiones, además porque cambia con cierto lapso de tiempo relativamente corto y, al

¹¹³BM, “Manual de Modernización de Aduanas” Bogotá, Mayol 2005.,pp.266-267

actualizarse de modo constante, no permite una consolidación de operaciones sobre una misma línea de trabajo.

En síntesis, sólo aproximada, se ha referido en este capítulo a algunos antecedentes y perspectivas de las aduanas en la ZIF colombo-ecuatoriana que se consideran de mucha importancia no sólo para el futuro de su ciudadanía sino, incluso, para la de un amplísimo sector de la población ecuatoriana y colombiana y precisaría de un debate académico dentro del papel que le compete a la academia de ambos países, de acuerdo con sus objetivos institucionales.

Dada la complejidad de los análisis que aquí se han asumido o descrito, en este caso partiendo de las relaciones contextuales de una aduana en el entorno de una frontera internacional y en el de un proceso de integración cada vez más “internacionalizante” sin logros visibles de beneficio social, dados sus problemas metodológicos al tratar de sintetizar una serie de interpretaciones e hipótesis de trabajo respecto de lo que se investiga, este es un primer acercamiento, in situ, a la temática seleccionada que, por lo mismo, deberá recibir la asesoría interdisciplinaria pertinente, especialmente en la Universidad en la cual se han desenvuelto los estudios de posgrado de quien esto escribe.

Si se concreta la acción reformadora que estas nuevas iniciativas orgánicas y colectivas, cada vez más apoyadas por los ciudadanos, pueden generar en el corto plazo no cabe duda que un sector que se relaciona con el proceso integrador y binacional, como el aduanero, pasaría, por consenso regional y además institucional de variado orden, a convertirse en uno de nuevo tipo, protagónico y “regionalizado” que también accedería a funciones de asesoría en la gestión del comercio internacional –como sus pares en Europa y otros países- y en los procesos integrativos en curso que serían cada vez más urgentes dentro de la citada ZIF, y al menos en términos de recomendación, muy bien respaldada, para que el Estado o los Estados concurrentes en aquella zona fronteriza se permitan expedir la legislación y el apoyo que corresponda.

Conclusiones

Al efectuar el recorrido analítico sobre el devenir y situación actual de las aduanas, en la frontera colombo – ecuatoriana, desde una perspectiva social, comercial y jurídica, es posible concluir que las funciones y alcances de esas instituciones, han sido aportantes al

proceso de integración en el cual se han adaptado a los cambios constantes que se generan en la aplicación de los modelos de desarrollo que signan un camino pero que también permiten trazar nuevos senderos, que conducirán a la integración fronteriza, escenario donde se resalta y valora a aquel que es el principio y fin de las iniciativas de progreso y bienestar: el ser humano

Los antecedentes y perspectivas de la ZIF colombo-ecuatoriana se consideran de vital importancia no sólo para el futuro de su ciudadanía sino, incluso, para la de un amplísimo sector de la población ecuatoriana y colombiana si es que se empiezan a realizar las propuestas de la sociedad civil en aquella zona. En este contexto, sin duda más amplio que el de las mismas actividades económicas o la repercusión de unas políticas estatales que siguen siendo circunstanciales y no menos importantes, se puede decir que, más temprano que tarde y ante el golpe de la última recesión mundial y el reordenamiento de economías emergentes que la acompaña, esta zona de frontera tomará decisiones propias en el cauce de movimientos socioculturales regionales y atípicos que los respectivos gobiernos deben tomar muy en cuenta según las características que ya van adquiriendo consistencia estratégica en aquellas.

Conclusiones

Sin perjuicio de las conclusiones que pueda sacar cada lector, se enuncian a continuación las conclusiones que resultan de esta investigación sin que, en forma alguna, tengan carácter limitativo:

- ✓ Las aduanas son entidades que poseen roles de creciente importancia en los ámbitos institucional y social, lo cual está especialmente dinamizado por el contexto económico “internacionalizado”
- ✓ Las aduanas del mundo desarrollado se mantienen en estrecha relación con las actividades del comercio exterior y de la economía en general promoviendo por una parte la unificación mundial y por otra la simplificación de los trámites aduaneros, lo cual crea una red expansiva a la que se incorporan los sistemas aduaneros de bloques de naciones periféricas y países como los nuestros, que poco a poco pasan a formar parte del sistema económico internacional.
- ✓ El campo de acción aduanero ha rebasado el ámbito estrictamente económico, para intervenir de manera decidida en el control de todas las formas de tráfico ilegal, el terrorismo y la migración como parte de la agenda de seguridad en la que se ven comprometidos los países partes de las organizaciones multilaterales.
- ✓ Aunque las aduanas son organismos nacionales, su proyección rebasa dicho entorno para ubicarse en un contexto internacional, lo que coadyuva a promover los procesos de integración.
- ✓ La modernización de las aduanas pasa por dos condiciones previas: el cambio de mentalidad que se debe promover en el recurso humano y la inversión en equipos de inspección no intrusiva.
- ✓ Las funciones y alcances de las aduanas, han facilitado el proceso de integración mediante estrategias de adaptación a los cambios constantes que se generan en la aplicación de los modelos de desarrollo.

- ✓ Se espera que en el futuro cercano, las aduanas dejen de ser sinónimo de control y represión y se transformen en gestoras de diseño y planeación de los procesos de integración.
- ✓ La mayoría de los países han emprendido la renovación de las aduanas como consecuencia de los cambios derivados de la globalización y apertura de las economías. Pero, en América Latina y el Caribe, los cambios se han hecho, en general, tratando de afrontar los problemas más urgentes sin seguir un Plan Estratégico. Este enfoque obedece tanto a escasez de recursos como a los planteamientos de corto plazo de los gobiernos.
- ✓ El Derecho Comunitario desarrollado en la CAN abarca mucho más aspectos sociales y económicos que el de los otros organismos de integración en América, gran parte de los cuales están a medio camino en su proceso de ejecución, y se puede decir que ante todo sirve para establecer un ambiente de mutua confianza que derivaría en el consenso político que finalmente se pretende para que la CAN cumpla con sus objetivos fundacionales.
- ✓ Los cambios no han afectado a los fines tradicionales de las aduanas -recaudación y protección social y económica- pero sí a la forma de conseguirlos, es decir, a los objetivos y al modo en que aquellas realizan sus funciones. Por ejemplo, se da preferencia a la eficiencia y la facilitación sobre la eficacia.
- ✓ La Declaración de Columbus debería ser el punto de referencia de los programas de modernización y reforma de las aduanas. Allí se recoge lo que es necesario cambiar y en qué dirección debe hacerse para atender las demandas actuales de los sectores comerciales.
- ✓ Ha mejorado la relación entre la aduana y los operadores comerciales abriendo oportunidades para el diálogo y la cooperación mutua como partes interesadas en conseguir sus objetivos a un menor costo para ambas y de una forma más sencilla. La facilitación se entiende como una forma de mejorar las condiciones de competitividad de la economía nacional en el comercio internacional.
- ✓ Se abre camino la idea de una responsabilidad compartida entre la aduana y los

Operadores comerciales en el cumplimiento de las obligaciones de éstos. La aduana asume una posición activa en la provisión de la información necesaria para facilitar este cumplimiento.

- ✓ Como consecuencia de todo este cambio, es perceptible una mayor transparencia de las aduanas en el desempeño de sus funciones y en sus relaciones con el sector privado.
- ✓ El futuro de las operaciones aduaneras se orienta hacia el intercambio fluido de información que podría dar lugar a una aduana Avirtual@, donde la presencia física de la mercancía deja de ser imprescindible y las transacciones no requieren, de manera inmediata, estar documentadas en papel sino que utilizan fundamentalmente medios electrónicos.
- ✓ El desenvolvimiento de la DIAN colombiana y la CAE ecuatoriana revelan la intención de mantener una fluida actividad comercial dentro del proteccionismo y la garantía a su respectivas industrias, pese a los conflictos fronterizos.
- ✓ En la estructura funcional de las aduanas de Colombia y Ecuador, estos organismos técnicos dependen de las directrices de la política comercial trazados por los Estados; dichos lineamientos se cumplen en la frontera, en donde las iniciativas de acción y decisión son mínimas. En el referente normativo e ideológico de las constituciones nacionales, la Carta Magna ecuatoriana contiene elementos propiciadores de la integración, en términos comparativos con su ídem colombiana.
- ✓ La zona de integración fronteriza colombo ecuatoriana es un territorio prometedor no solo para quienes viven allí, sino para amplios sectores de la población ecuatoriana y colombiana a condición de que se empiecen a hacer realidad las propuestas ciudadanas para aquellas zonas.
- ✓ El sector aduanero, luego de la acción legal e institucional correspondiente, se convertiría en uno de nuevo tipo, protagónico y convenientemente “regionalizado” que también accedería a funciones de asesoría en la gestión del comercio exterior –como sus pares en Europa y en otros países- y en los procesos de integración binacional en curso, más otros de corte estadístico e investigativo

que cumplirían un papel cada vez más congruente con las aspiraciones ciudadanas de la mencionada ZIF colombo-ecuatoriana.

- ✓ Los aportes investigativos, las acciones y gestiones de los funcionarios de las aduanas y la receptividad que se brinde a las iniciativas de la sociedad civil deben tener un escenario propicio, de manera que sea posible canalizar esos esfuerzos y logra contrarrestar la afirmación de que las aduanas son sinónimo de control y represión y que por el contrario se transforman en organizaciones gestoras de diseño y planeación de los procesos de integración.

Recomendaciones

En aras de concretar los altos objetivos de la integración andina y el accionar de las aduanas, se recomienda una acción coordinada entre las instituciones de toda índole que se encuentran vinculadas a dicho proyecto con el fin de:

a) Asesorar una consulta a los sectores ciudadanos de la ZIF colombo-ecuatoriana, en tanto que región en donde se están alentando y desarrollando propuestas de orden estratégico que incidirán notablemente sobre los objetivos y fines de la CAN y de sus respectivos países socios, y con base a elementos o temas específicos como: sistema aduanero, infraestructura vial, medio ambiente, convenios binacionales y otros más.

b) Continuar profundizando en investigaciones que se derivan, en parte, de las conclusiones de este trabajo de tesis, y, en parte, de los resultados de la consulta o encuesta macro, muy representativa, arriba sugerida.

c) Promover, al interior de la Universidad Simón Bolívar de Quito, la coordinación inicial de este proceso investigativo y de promoción en un sentido macro y de sostenibilidad.

d) Realizar, en el momento oportuno, una serie de encuentros guiados entre los funcionarios de las dos aduanas que hacen presencia en la frontera colombo-ecuatoriana.

e) Colaborar con los municipios de Ipiales y de Tulcán con el fin de implementar y desarrollar los macro proyectos de la región fronteriza binacional y comprometer a los Ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia sobre el Plan de Desarrollo Binacional que hasta el momento no se ha diseñado no obstante haber sido dispuesto y financiado por la CAN y los dos gobiernos hace algunos años.

f) Declarar a la integración andina como una Política de Estado ad referendum –esto es que ninguna otra administración en cada nación podrá cambiar- con la obligatoriedad presupuestal, legal y de plazos que le corresponde.

Bibliografía

Gómez Pallete, Alvarez José, “*Revista Aduanas Informa*”, Agencia Tributaria Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, número 74.

Arbuet Vignali, Heber. “*Las claves jurídicas de la integración en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*”. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores.

BANCO MUNDIAL, “*Manual de Modernización de las Aduanas*”. Mayol Ediciones S.A, Bogotá.

Barbosa Sahagún, Fernando, “Organización Mundial de Aduanas hacia el Siglo XXI” publicación en: www.coparmex.org.mx/.../9/Artículo_ICC_OMA_siglo_XXI. Abril, 2008.

Basaldúa Ricardo Xavier, “El Derecho Aduanero y las Aduanas frente a la globalización contemporánea en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1632/39.pdf>.

Boletín FAL 222 “La Facilitación del Comercio y la Integración Centroamericana” CEPAL, 2005, publicación en: <http://www.eclac.org/Transporte/noticias/.../pdfal>.

CAN – UE, “*Diagnóstico de Obstáculos al Comercio Intrasubregional*”, Informe Final 31 de julio de 2007, Consultoras Katelyne Ghémar y Sylvia Chacón. Secretaría General de la CAN. “Comunidad Andina-Unión Europea, análisis de regímenes y aspectos aduaneros.” Lima CAN, 2004.

Casas Gragea, Ángel María “*Integración Regional y Desarrollo en los países andinos*” Corporación Editora Nacional 2005.

Castilla Domingo, Manuel. “*Mejores Prácticas y Futuro de las Aduanas*”. División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

CAN “*Diagnóstico de Obstáculos al Comercio Instrasubregional*”, *Informe final 31 de julio de 2007, Consultoras Katelyne Ghémar y Sylvia Chacón*.

De Secondat Louis, Barón de Montesquieu. “*El Espíritu de las Leyes*” (1748), capítulo XIII.

Díaz García, Juan Carlos. “*Historia del Derecho Aduanero*”, publicación de Barreto Caicedo & Cermeño.

Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República, Enero de 2003. Artículo “*Por una Reingeniería de la Administración de Aduanas*”, por Amylkar D. Acosta Medina.

Esriche, Joaquín. “*Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*”, Ediciones de la Librería Ch.Bouret. París.

Espinosa, Roque. “*Las fronteras con Colombia*”, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Corporación Editora Nacional, 2008.

Floréz Pérez, Guadalupe. “*Desafío por el futuro: Historia de la educación en el sur de Colombia*”. Ipiales, Cedigraf Editores, 2002

Gómez Piedrahita, Hernán. “*Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero*”. Ediciones Librería del Profesional, Primera Edición 1984.

Lic. Hernández, Edilberto, “*Monografía Antecedentes de las Aduanas*”.

Huberman, Leo. *Los Bienes Terrenales del Hombre – Historia de las Riquezas del Hombre*. Ediciones Leer Pensar y Saber. Primera Edición 1990.

Mikuruya, Kunio, *Marco Legal para Operaciones Aduaneras y Aspectos de Aplicación*. Banco Mundial, Ediciones Mayol. S.A.

De Wulf, Luc, *Estrategias para la Modernización Aduanera*. Mayol Ediciones S.A. Edición 2005.

Luna Osorio, Luis. *Economía Internacional del Siglo XXI*, Primera Edición. Quito, 2007.

McLinden, Gerard, *Integridad en la Aduana*, Mayol Ediciones S.A. 2005.

Martínez, Javier “*Las Instituciones y el Desarrollo Económico Un Análisis Breve*” Observatorio de Economía Latinoamericana No. 73, 2007

Martínez, Jean-Claude. *El invento de los Derechos de Aduanas deducibles*. Edición 2009, Universidad del Rosario.

Mattos, José Carlos, en Boletín FAL N° 234, febrero del 2005.

Oliveiros, Luis Alberto, Documento informativo CAN- Lima Febrero de 2002. Autores Varios. “Sobre las tesis de J. L. Romero y de Ángel Rama”, Conversatorio, U. Distrital, Bogotá marzo 1998.

Oviedo Zambrano, Armando, *Ipiales: historia, cultura, arte*, Ipiales, Cedigraf Editores, 2007, capítulos II y III.

Organización Mundial del Comercio, Entender la OMC. Tercera Edición. Capítulo IV Acuerdos Comerciales Regionales.

Ricoeur, Paul, “Comunicación e incomunicación; los problemas de la constitución primaria de lo comunicativo” en “Paideaia”, No. 1. Medellín 1987.

Romero Ceballos, “Marco, Lógica y necesidad del Banco del Sur”, la Revista Comercio Internacional No. 8 Segundo Semestres 2007, Primer Semestre 2008, Quito, Ecuador.

Sampo, Carolina, *Corrupción y debilidad institucional: Factores de inseguridad*, Argentina Global (Sep-Dic 2004), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

Sánchez, Idelfonso. *La Aduana: Pasado, presente y futuro*. Estudios aduaneros.

Sánchez Díaz, Luis Ml. “Retos del Sector Privado: Aliado Estratégico en la transformación de la Aduanas”

Secretaría General CAN. “*Comunidad Andina-Unión Europea, análisis de regímenes y aspectos aduaneros*”, Lima CAN, 2004, p.4-5

Stern, Steve. “Acerca de la resistencia anticolonial”. Conferencia leída en la Universidad Mayor de San Marcos, Lima 1990, s. ed.

Torrijos Vicente R., Vicente. “La diplomacia centrífuga, preámbulo a una política exterior de las regiones”, en “Desafíos”, (Universidad del Rosario), No 2, Bogotá primer semestre de 2000.

UNCTAD, en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=3>

Vieira Posada, Edgar, *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*, Convenio Andrés Bello 2008.

Anexos

1. Las Rondas del GATT y sus Logros. Elaboración Propia Fuente OMC

Año	Ronda	Tema	Países	Logros
1947	Ginebra	Aranceles	23	Conjunto de Normas sobre el Comercio- 45.000 concesiones arancelarias.
1949	Annecy (Francia)	Aranceles	13	Intercambio de 5.000 concesiones arancelarias y la adhesión de diez países.
1951	Torquay	Aranceles	38	Intercambio de 8.700 concesiones y reducción de un 25 por ciento con relación al nivel de 1948. Cuatro países más se adhirieron al Acuerdo General.
1956	Ginebra	Aranceles	26	Reducciones arancelarias por valor de 2.500 millones de dólares.
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26	Unificación de lista de concesiones para la CEE, sobre la base de su Arancel Exterior Común - Reducción de 4.400 concesiones arancelarias que representaban intercambios comerciales por valor de 4.900 millones de dólares.
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles- Acuerdo Antidumping- Desarrollo	62	Acuerdo Antidumping- Adopción de un nuevo método de negociación general o lineal para la reducción de los aranceles para productos industriales. Reducción al 50% en los niveles arancelarios. <i>Se concluyeron acuerdos separados sobre los cereales, los productos químicos y se negoció un Código Antidumping.</i>
1973-1979	Ginebra de Tokio)	Aranceles- Medidas Para- arancelarias. Marco Jurídico del Sistema	102	Reducciones y consolidaciones arancelarias - Disminución del 7 al 4,7 por ciento de aranceles para los productos manufacturados - Se concluyeron acuerdos en: <i>subvenciones y medidas compensatorias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos para el trámite de licencias de importación, compras del sector público, valoración en aduana, un Código Antidumping Revisado, comercio de la carne de bovino, comercio de productos lácteos y comercio de aeronaves civiles</i> - Reducción, por los países industrializados, de los derechos de importación y otros obstáculos al comercio de los productos tropicales exportados por los países en desarrollo.
1986-1994	Ginebra de Uruguay)	Aranceles, Obstáculos al comercio, Servicios, Propiedad Intelectual, Solución de Controversias Textiles Agricultura Creación de la OMC	123	Reducciones arancelarias - Programa general de reformas agrícolas con compromisos de liberalización en materia de aranceles, ayuda interna y subvenciones a la exportación, y la sustitución restricciones cuantitativas y demás medidas no arancelarias por aranceles; la supresión gradual de las restricciones a la exportación y acceso a los mercados para los textiles y prendas de vestir; acuerdos en materia de salvaguardias, <i>obstáculos técnicos, valoración en aduana, licencias de importación, comercio de Estado, subvenciones, y derechos antidumping y compensatorios</i> – <i>Suscripción de acuerdos en materias como el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, las medidas sanitarias y fitosanitarias y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio</i> – Logro importante fue la transformación del sistema provisional multilateral en el sistema permanente encarnado por la OMC dotada de un mecanismo jurídico para la resolución, a nivel multilateral, de las diferencias comerciales.

2. Principios que orientan los Instrumentos Jurídicos de la Organización Mundial de Aduanas.
Elaboración propia Fuente OMA

Principios	Definición	Excepciones a algunos de los principios
Comercio sin discriminaciones	El principio de no discriminación, desarrollado en los artículos I y III del G.A.T.T. de 1994, y sustentado con las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional, obliga a los Estados a tratar en forma igualitaria a las mercancías de los demás Estados miembros al ser éstas importadas, así como a no establecer distinciones entre las mercancías nacionales y las extranjeras en su mercado interno.	El G.A.T.T. en su artículo XXIV, párrafo 3, a), contempla las ventajas que un Estado miembro puede otorgar a favor de un país limítrofe con el fin de facilitar el tráfico fronterizo. La conformación de zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, conformadas de acuerdo con lo previsto en el artículo XXIV, párrafos 4 a 8 del Acuerdo
Comercio más libre	Conlleva a la reducción y eliminación progresiva de los obstáculos al comercio entre los cuales se incluyen, la reducción de aranceles, y medidas restrictivas a las importaciones, desgaste administrativo y políticas cambiarias. Bajo este principio, los derechos arancelarios son los únicos mecanismos para regular el comercio internacional y restringir el tráfico comercial de mercancías, con lo cual las medidas para-arancelarias (v. gr. cupos, contingentes, licencias de importación) se encuentran vedadas para sus miembros.	En el artículo 11.1.b) se enlistan una serie de medidas que pueden adoptar los estados, siempre y cuando sirvan para brindar protección a su mercado interno, se pueden citar las siguientes: precios de exportación o de los precios de importación, los regímenes discrecionales de licencias de exportación o importación,
Previsibilidad y Transparencia	Este es un principio donde se les garantiza a los estados miembros y los actores del comercio exterior, seguridad jurídica frente a sus actuaciones las cuales se regirán por la normativa previamente publicada en los medios oficiales y de amplia circulación, so pena de que les sean inoponibles por incumplirse con este mandato.	
Fomento de una competencia leal:	La OMC busca el logro de una competencia libre leal y sin distorsiones a través de la integralidad de todos sus instrumentos que propenden por un comercio equitativo, leal y sin distorsiones.	

3. Países Miembros de la Organización Mundial de Aduanas OMA. Fuente OMA.

Nº	País	Nº	País	Nº	País
1	Afganistán	62	Ex República de Macedonia	123	Noruega
2	Albania	63	Federación de Rusia	124	Nueva Zelanda
3	Alemania	64	Fiji	125	Omán
4	Andorra	65	Filipinas	126	Países Bajos
5	Angola	66	Finlandia	127	Pakistán
6	Antillas Holandesas	67	Francia	128	Panamá
7	Arabia Saudita	68	Gabón	129	Papúa Nueva Guinea
8	Argelia	69	Gambia	130	Paraguay
9	Argentina	70	Georgia	131	Perú
10	Armenia	71	Ghana	132	Polonia
11	Australia	72	Grecia	133	Portugal
12	Austria	73	Guatemala	134	Qatar
13	Azerbaiyán	74	Guinea	135	Reino de Tonga
14	Bahamas	75	Guyana	136	Reino Unido
15	Bahrein	76	Haití	137	República Árabe Siria
16	Bangladesh	77	Honduras (República de)	138	República Centroafricana
17	Barbados	78	Hong Kong, China	139	República Checa
18	Belarús	79	Hungría	140	República de El Salvador
19	Bélgica	80	India	141	República Dem. del Congo
20	Belize	81	Indonesia	142	República Dominicana
21	Benin	82	Irak	143	Ruanda
22	Bermuda	83	Irán (República Islámica de)	144	Samoa
23	Bhutan	84	Irlanda	145	Santa Lucía
24	Bolivia	85	Islandia	146	Santo Tomé y Príncipe
25	Botswana	86	Israel	147	Senegal
26	Bosnia y Herzegovina	87	Italia	148	Serbia
27	Brasil	88	Jamahiriyá Árabe Libia	149	Seychelles
28	Brunei Darussalam	89	Jamaica	150	Sierra Leona
29	Bulgaria	90	Japón	151	Singapur
30	Burkina Faso	91	Jordania	152	Sri Lanka
31	Burundi	92	Kazajstán	153	Suazilandia
32	Cabo Verde	93	Kenya	154	Sudáfrica
33	Camboya	94	Kuwait	155	Sudán
34	Camerún	95	Kyrgyzstan	156	Suecia
35	Canadá	96	Latvia	157	Suiza
36	Chad	97	Lesotho	158	Tailandia
37	Chile	98	Líbano	159	Tajikistán
38	China	99	Liberia	160	Tanzania
39	Chipre	100	Lituania	161	Timor Oriental
40	Colombia	101	Luxemburgo	162	Togo
41	Comores	102	Macao, China	163	Trinidad y Tobago
42	Comunidades europeas*	103	Madagascar	164	Tunisia
43	Congo (República del)	104	Malasia	165	Turkmenistán
44	Corea (República de)	105	Malawi	166	Turquía
45	Costa de Marfil	106	Maldivas	167	Ucrania

46	Costa Rica	107	Mali	168	Uganda
47	Croacia	108	Malta	169	Uruguay
48	Cuba	109	Marruecos	170	Uzbekistán
49	Dinamarca	110	Mauricio	171	Vanuatu
50	Djibouti	111	Mauritania	172	Venezuela
51	Ecuador	112	México	173	Venezuela
52	Egipto	113	Moldova	174	Yemen
53	El Salvador	114	Mongolia	175	Zambia
54	Emiratos Árabes Unidos	115	Montenegro	176	Zimbabwe
55	Eritrea	116	Mozambique		
56	Eslovaquia	117	Myanmar		
57	Eslovenia	118	Uzbekistán		
58	España	119	Venezuela		
59	Estados Unidos	120	Vietnam		
60	Estonia	121	Níger		
61	Etiopía	122	Nigeria		

4 Estrategias de la OMA en Materia de Seguridad. Elaboración propia Fuente OMA

INSTRUMENTO	TEMA	ACCIONES
El Convenio de Kyoto de 1973 y revisado en 1999	Elaborado bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera. Establece pautas para armonizar los regímenes y las prácticas aduaneras de las Partes Contratantes que ocasionen obstáculos al comercio internacional.	Sirve de orientación para adoptar regímenes aduaneros por muchos estados. La OMA presta asistencia técnica aduanera y capacitación a los estados.
La Declaración Ministerial de Columbus 1994	Se establecen recomendaciones para los gobiernos en materia aduanera como herramienta útil para lograr <i>eficiencia comercial</i> .	Es instrumento de consulta permanente en la modernización aduanera.
Declaración de Arusha de 1993 y revisada en 2003.	Instrumento suscrito en el marco de la cooperación Aduanera concerniente al Buen Gobierno y a la Ética de las Aduanas, como medida para mitigar la corrupción.	Es instrumento de consulta en la lucha por la integridad de las aduanas.
Marco Normativo SAFE	Diseñado en el 2005, como una herramienta para garantizar una mayor seguridad contra el terrorismo y a la vez aumentar la contribución de los Estados, de las Aduanas y de los socios comerciales, con el fin de detectar y manejar envíos de alto riesgo y al mismo tiempo acelerar el despacho y el levante de las mercancías.	<ul style="list-style-type: none"> - La expansión de la red RILO¹¹⁴ de intercambio de inteligencia en la lucha contra la delincuencia transnacional. - Fortalecimiento con otros foros como APEC, OEA, y Organismos especializados de las Naciones Unidas. - Estudio de las Áreas de Riesgo Aduaneras con mayor impacto. - Gestión de Riesgos en las Exportaciones. - Vinculación de actividades ilícitas aduaneras con el terrorismo. - Desarrollo de perfiles, métodos y análisis de información disponible
Programa Columbus	Elaborado como estrategia para determinar las tendencias y prácticas de las aduanas, orientar su modernización, y apoyar financieramente los procesos de cambio.	Se edifica sobre un diagnóstico elaborado en enero de 2006 mediante visitas a las administraciones aduaneras de 100 países miembros.

¹¹⁴ “El objetivo de este mecanismo es poner de relieve la eficacia de la información global y el intercambio de inteligencia y consolidar la cooperación entre todos los servicios de aduanas dedicados a luchar contra la delincuencia transnacional” publicación en

5. Importaciones colombianas procedentes de Ecuador vía terrestre Años 2007-2008-2009.

DESCRIPCION SEGÚN EL ARANCEL		2.007		2.008		2.009	
		Valor FOB	Peso Bruto	Valor FOB	Peso Bruto	Valor FOB	Peso Bruto
1	Animales Vivos	6.300,00	1.980,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Carnes y despojos comestibles	407.792,85	312.282,42	97.844,30	77.612,10	0,00	0,00
3	Pescados y crustáceos, moluscos y otros	11.456.410,41	14.138.143,00	10.799.994,74	12.950.838,91	11.927.049,15	12.317.475,87
4	Productos lácteos, huevos de aves	1.024.528,14	446.529,00	1.848.009,14	463.000,00	291.378,00	170.000,00
5	Los demás productos de origen animal no	1.104.831,23	5.631.742,00	720.578,90	3.591.850,00	580.091,38	2.776.946,70
6	Plantas vivas y productos de floricultura	281.860,55	613.084,00	259.801,65	99.862,81	217.880,40	36.001,00
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces	15.442.037,02	89.074.350,00	10.656.616,76	72.775.225,98	7.799.745,26	41.283.011,60
8	Frutos comestibles; cortezas de agrios	7.856.331,90	103.756.132,00	6.704.194,89	94.225.658,00	7.057.857,98	97.230.915,00
9	Café, té, yerba mate y especias	7.702.460,09	5.182.841,08	10.983.375,33	6.069.475,40	36.513.353,49	23.354.790,68
10	Cereales	46.222.285,03	125.550.317,01	8.910.323,16	33.115.445,40	10.725.519,85	33.205.449,03
11	Productos de la molinería; malta; almid	433.651,30	4.728.922,71	444.960,86	2.944.134,54	156.940,00	2.657.200,00
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas	2.169.170,37	5.308.134,57	888.094,12	1.877.351,05	200.415,42	336.119,00
13	Gomas, resinas y demás jugos y extracto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14	Materias trenzables, demás productos d	55.189,70	163.922,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Grasas y aceites animales o vegetales	15.477.985,65	23.638.131,69	33.467.015,80	30.114.780,62	31.078.280,20	37.670.046,15
16	Preparaciones de carne, de pescado o de	36.608.180,52	29.883.467,67	43.185.351,01	29.316.841,95	43.659.458,33	26.712.199,44
17	Azúcares y artículos de confitería	14.234.741,26	7.712.018,89	13.132.424,09	6.079.051,69	7.958.236,58	3.696.617,95
18	Cacao y sus preparaciones	3.464.138,93	863.367,54	2.190.374,13	571.659,37	2.032.449,24	415.761,18
19	Preparaciones a base de cereales, de ha	911.091,54	502.575,64	658.802,10	274.997,04	230.885,44	62.811,85
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas	96.602,25	40.994,00	268.670,21	83.128,69	174.394,75	50.665,00
21	Preparaciones alimenticias diversas	106.209,99	26.135,20	131.294,93	29.395,72	0	5.475,00
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	13.714.050,59	16.215.380,00	14.786.633,61	16.571.935,46	17.430.751,21	18.506.361,50
23	Residuos y desperdicios de las industria	7.217.571,49	9.515.488,28	9.495.708,93	12.850.479,88	16.109.295,94	19.777.742,84
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborad	879.498,20	284.080,00	8.078,00	13.891,00	63.035,52	13.056,00
25	Sal; Azufre; tierras y piedras; yesos	177.743,64	7.353.104,50	604.992,96	6.065.438,00	218.296,11	4.266.650,49
26	Minerales, escorias y cenizas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27	Combustibles minerales, aceites mineral	2.149.003,80	1.516.382,15	3.194.312,34	1.886.266,34	2.071.741,48	1.088.481,70
28	Productos químicos inorgánicos; compues	165.055,47	566.980,00	143.365,51	418.382,95	53.023,94	75.803,90
29	Productos químicos orgánicos	0,00	0,00	0,00	0,00	4.183,60	210
30	Productos farmacéuticos	182.830,96	29.585,70	250.528,26	44.641,59	175.300,32	28.021,30
31	Abonos	129.124,50	43.290,00	116.388,00	31.530,00	598.065,72	697.240,00
32	Extractos curtientes o tintoreros; tani	680.697,03	306.293,88	394.977,90	148.510,46	503.331,39	191.302,48
33	Aceites esenciales y resinoides; prepar	1.704.772,98	186.780,03	6.831.413,41	408.474,13	3.183.123,31	159.661,02
34	Jabones, agentes de superficie orgánico	92.672,09	159.337,66	118.070,24	124.326,40	445.878,70	246.871,12
35	Materias albuminoideas; productos a bas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
36	Pólvoras y explosivos; artículos de pir	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
37	Productos fotográficos o cinematográfica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
38	Productos diversos de las industrias qu	803.054,26	1.548.456,27	705.024,33	191.684,04	1.434.550,01	3.323.095,90
39	Materias plásticas y manufacturas de es	23.907.451,37	9.370.661,16	26.894.237,27	9.732.248,60	21.364.240,92	9.201.094,61

40	Caucho y manufacturas de caucho	14.266.996,97	3.552.960,33	13.804.293,44	3.100.655,63	9.274.213,95	2.304.000,30
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	39.837,17	3.360,00	327.984,07	453.173,70	11.260,38	23.240,00
42	Manufacturas de cuero; artículos de gua	2.887,94	1.667,83	9.630,91	219,46	0,00	0,00
43	Peletería y confecciones de peletería	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas	12.855.093,78	24.825.072,59	17.701.097,96	31.347.202,75	19.260.985,37	36.092.911,06
45	Corcho y sus manufacturas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
46	Manufacturas de espartería o de cesteri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
47	Pastas de madera o de otras materias fi	1.979.294,79	12.248.267,00	2.444.771,60	12.510.053,00	3.195.029,26	18.284.821,00
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta d	19.324.247,03	27.206.173,42	25.745.761,73	28.653.910,12	11.655.532,23	12.323.123,96
49	Productos editoriales, de la prensa o d	167.749,13	28.322,11	172.642,51	41.089,72	60.066,56	13.482,17
50	Seda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y	40.965,21	2.716,24	34.266,95	3.888,29	9.423,62	460,4
52	Algodón	3.911.720,80	1.134.065,56	2.279.845,52	502.275,80	3.636.446,56	891.109,65
53	Las demás fibras textiles vegetales; hi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
54	Filamentos sintéticos o artificiales	5.389.283,23	1.724.106,75	4.403.623,17	1.248.154,12	3.137.668,81	910.878,03
55	Fibras sintéticas o artificiales discon	3.479.700,65	614.481,95	4.023.957,01	625.629,66	4.098.207,23	633.713,40
56	Guata, fieltro y telas sin tejer; hilad	101.106,10	41.225,77	258.267,71	49.849,05	240.265,45	106.111,98
57	Alfombras y demás revestimientos para e	0,00	0,00	0,00	0,00	17.113,52	1.921,75
58	Tejidos especiales; superficies textiles	532.694,79	112.777,44	561.181,49	84.684,31	179.802,64	32.595,06
59	Tejidos impregnados; recubiertos, revés	34.386,73	30.769,90	36.806,63	40.814,50	1.034,01	134,38
60	Tejidos de punto	1.363.999,55	363.507,75	2.279.998,22	508.999,16	1.236.733,57	316.897,08
61	Prendas y complementos de vestir, de pu	2.752.551,21	488.143,15	2.910.630,65	389.138,62	2.431.723,77	360.258,31
62	Prendas y complementos de vestir, excep	137.085,83	12.756,48	156.626,21	9.848,29	54.020,49	2.480,76
63	Los demás artículos textiles confección	23.897.606,88	7.556.199,11	25.435.417,91	8.002.731,38	19.377.667,32	7.888.224,14
64	Calzado, polainas, botines, y artículos	25.543.153,27	8.510.737,45	25.701.367,04	7.145.608,86	27.081.811,35	7.692.009,93
65	Artículos de sombrería y sus partes	53.662,90	2.561,71	49.219,44	2.806,74	50.048,00	2.438,80
66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, basto	0,00	0,00	16.381,00	1.607,22	0,00	0,00
67	Plumas y plumon preparados y artículos	6.186,99	15,28	0,00	0,00	0,00	0,00
68	Manufacturas de piedra, yeso, cemento	460.352,87	167.979,62	451.951,49	248.900,24	572.777,18	332.514,40
69	Productos cerámicas	5.948.971,60	12.244.720,28	8.264.944,98	16.828.217,59	6.176.290,83	12.538.697,08
70	Vidrio y manufacturas de vidrio	198.107,23	118.181,46	106.828,45	236.314,16	70.840,31	235.861,18
71	Perlas finas o cultivadas, piedras prec	3.205,00	432,46	25.699,80	299,22	14.992,20	136,46
72	Fundición, hierro y acero	6.606.556,54	25.801.088,86	2.348.727,73	6.832.613,76	713.001,16	1.080.423,00
73	Manufacturas de fundición, de hierro o	7.966.134,10	4.961.961,30	13.499.101,74	6.713.354,48	7.170.429,75	4.524.460,36
74	Cobre y manufacturas de cobre	100.626,27	292.944,10	110.333,18	276.297,86	124.192,11	222.101,30
75	Niquel y manufacturas de niquel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	10.213.845,67	2.342.196,19	10.075.837,57	2.279.934,35	6.264.374,50	1.910.134,62
77	(Reservado para una futura utilización	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
78	Plomo y manufacturas de plomo	0,00	0,00	960.805,23	561.000,00	133.049,40	132.000,00
79	Zinc y manufacturas de zinc	218.529,28	115.480,00	30.336,00	23.980,00	21.723,00	39.000,00
80	Estaño y manufacturas de estaño	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
81	Los demás metales comunes; "cermet";	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
82	Herramientas y útiles, artículos de cuc	14.989,30	1.267,37	74.122,74	10.340,00	23.269,00	6.739,55
83	Manufacturas diversas de metales comunes	157.705,15	40.557,28	106.944,32	35.945,80	134.610,12	52.548,25
84	Reactores nucleares, calderas, maquinas	3.066.174,37	1.060.874,90	2.419.639,02	927.329,25	1.752.504,37	625.564,74

85	Maquinas, aparatos y material eléctrico	4.245.055,37	1.362.577,26	4.865.879,40	1.278.376,18	925.655,40	207.416,93
86	Vehículos y material para vías férreas	6.350,00	8.500,00	0,00	0,00	4.100,00	4.450,00
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclo	172.886.249,16	27.283.628,58	216.971.928,04	25.060.750,22	159.131.973,62	13.874.742,90
88	Navegación aérea o espacial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
89	Navegación marítima o fluvial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
90	Instrumentos y aparatos de óptica, foto	0,00	0,00	12.340,45	13.631,94	230	52,24
91	Relojería	1.050,00	240	0,00	0,00	0,00	0,00
92	Instrumentos de música; partes y acceso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
93	Armas y municiones, sus partes y acceso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
94	Muebles; mobiliario medico-quirúrgico	1.084.962,80	465.730,08	715.049,86	245.363,18	1.019.491,51	354.314,41
95	Juguetes, juegos y artículos para recre	12.456,10	815,35	2.739,10	246,16	34.704,90	7.200,00
96	Manufacturas diversas de metales común	1.685.095,33	203.589,80	1.661.643,26	188.956,21	1.244.219,16	181.494,76
97	Objetos de arte, de colección o de anti	0,00	0,00	1.550,00	110	0,00	0,00
98	Disposiciones de Tratamiento Especial	85.189,00	99.451,00	99.992,00	124.225,58	80.660,87	110.324,00
	TOTAL	547.707.141,20	629.702.993,76	600.051.622,41	499.756.644,68	514.880.897,12	463.878.066,65

Fuente: Elaborado por esta investigación con base en los registros estadísticos de la DIAN. Años 2007 a 2009

6. Exportaciones Colombia-Ecuador Vía Terrestre Años 2007-2008-2009.

	DESCRIPCION SEGÚN EL ARANCEL	2007		2008		2009	
		Valor FOB	Peso Bruto	Valor FOB	Peso Bruto	Valor	Peso Bruto
1	Animales Vivos	1.057.481,39	56.780,41	870.866,54	22.032,00	1.130.322,68	40.295,42
2	Carnes y despojos comestibles	149.412,00	74.487,90	7.813,00	167.500,00	14.982,84	203.000,00
3	Pescados y crustáceos, moluscos y otros		0,00		0,00		0,00
4	Leche y productos lácteos, huevos de aves	1.243.423,77	663.569,33	1.424.776,37	482.472,89	1.004.319,38	424.590,05
5	Los demás productos de origen animal no		0,00		0,00		0,00
6	Plantas vivas y productos de floricultura	115.167,10	39.141,00	76.598,00	21.160,00	2.364,00	250
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces	6.608,00	24.729,00	49.880,00	85.500,00	51.872,00	0,00
8	Frutos comestibles; cortezas de agrios	1.228.843,85	5.420.175,43	5.065.925,43	18.398.495,60	4.024.188,04	13.186.692,00
9	Café, té, yerba mate y especias	270.186,90	64.119,00	270.284,15	54.893,36	929.786,81	123.012,30
10	Cereales	34.743,20	19.000,00	1.737.925,72	1.463.370,00	27.200,00	20.000,00
11	Productos de la molinería; malta; almid	3.232.914,36	6.903.263,00	3.252.909,90	5.599.548,45	2.250.872,59	3.833.672,20
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas	185.200,00	145.300,00	587.662,00	537.192,60	346.227,20	242.338,40
13	Gomas, resinas y demás jugos y extracto	26.123,89	2.944,70	64.922,07	7.582,36	211.722,95	17.931,73
14	Materias trenzables, demás productos d		0,00		0,00	7.582,50	1.004,75
15	Grasas y aceites animales o vegetales	962.718,93	913.034,56	1.001.806,65	552.923,27	1.101.612,21	562.750,93
16	Preparaciones de carne, de pescado o de	172.425,36	56.001,55	399.832,12	91.552,20	952.333,45	226.722,33
17	Azúcares y artículos de confitería	16.376.533,04	24.019.200,02	22.210.189,21	23.957.643,24	16.448.576,09	19.557.569,27
18	Cacao y sus preparaciones	6.075.427,59	1.876.873,21	7.200.532,78	2.401.773,86	5.809.909,55	2.024.882,41
19	Preparaciones a base de cereales, de ha	14.869.959,35	7.665.594,31	13.378.931,21	6.695.004,73	10.769.894,84	5.085.081,21
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas	2.171.275,95	1.058.734,87	3.104.028,83	1.372.085,64	4.815.859,74	1.553.800,30
21	Preparaciones alimenticias diversas	13.854.186,59	4.029.792,00	13.782.886,02	3.399.027,10	14.454.592,30	3.210.286,59
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	21.628.933,47	34.231.654,15	22.486.994,93	34.848.515,74	11.660.241,89	24.916.548,47
23	Residuos y desperdicios de las industria	4.576.108,40	5.343.166,83	4.630.736,93	4.972.838,06	4.408.998,96	5.522.991,42
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborad	1.235.800,98	399.246,50	363.372,50	71.979,90	1.542.001,47	400.865,43
25	Sal; Azufre; tierras y piedras; yesos	1.866.087,06	130.000,00	3.289.084,89	962.000,00	3.303.131,57	2.965.672,00
26	Minerales, escorias y cenizas	0,00	0,00	0,00	0,00	5,67	0,00
27	Combustibles minerales, aceites mineral	7.667.483,19	9.659.269,18	9.903.889,77	9.603.324,00	12.014.309,48	14.814.512,57
28	Productos químicos inorgánicos; compues	2.754.902,20	5.125.671,81	3.827.994,01	13.635.582,38	16.086.648,88	10.848.541,33
29	Productos químicos orgánicos	14.315.483,37	6.932.028,04	6.641.074,82	9.509.126,78	4.224.856,96	5.088.642,68
30	Productos farmacéuticos	32.121.812,22	26.225.898,12	32.265.681,27	5.425.603,18	6.354.743,93	6.131.807,75
31	Abonos	1.719.532,21	1.457.074,46	2.099.393,98	4.935.154,44	2.715.417,14	4.306.618,93
32	Extractos curtientes o tintoreros; tani	13.704.346,81	16.335.171,49	15.260.212,75	4.007.717,90	4.765.954,58	4.305.794,76
33	Aceites esenciales y resinoideos; prepar	48.113.186,13	61.837.759,09	50.339.150,84	12.586.096,89	13.382.786,63	10.975.119,11
34	Jabones, agentes de superficie orgánico	28.043.198,24	37.471.399,94	32.798.999,04	29.553.317,01	30.982.756,30	17.211.717,68
35	Materias albuminoideas; productos a bas	3.301.955,59	3.919.287,91	4.374.729,24	1.673.799,21	1.712.255,34	1.589.964,63
36	Pólvoras y explosivos; artículos de pir	621.644,82	763.290,90	692.055,00	309.588,77	336.521,68	294.146,50

37	Productos fotográficos o cinematográfica	87.401,79	142.433,69	156.333,29	47.839,38	65.350,32	33.922,80
38	Productos diversos de las industrias qu	7.344.409,79	8.033.532,89	9.255.171,50	5.463.884,77	4.763.609,49	4.410.589,14
39	Materias plásticas y manufacturas de es	48.489.399,67	53.473.001,55	48.108.550,94	18.630.546,51	17.916.932,86	17.492.081,32
40	Caucho y manufacturas de caucho	20.068.568,17	19.420.929,44	15.907.334,74	5.651.698,21	4.907.394,46	4.149.069,88
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	667.694,47	942.905,88	1.704.132,11	179.040,00	161.231,00	372.556,10
42	Manufacturas de cuero; artículos de gua	1.047.462,70	1.041.675,09	590.243,94	43.277,63	82.196,24	41.593,98
43	Peletería y confecciones de peletería	150,3	4.032,20	2.471,52	74,00	80	310,2
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas	239.690,61	195.675,97	394.094,59	77.729,29	74.669,08	243.441,15
45	Corcho y sus manufacturas	40.259,66	28.884,15	21.066,13	6.224,83	4.382,24	3.251,80
46	Manufacturas de espartería o de cesteri	27.396,16	4.358,70		4.188,00	228,25	
47	Pastas de madera o de otras materias fi	176.877,89		674.864,06	684.614,00		1.692.740,42
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta d	97.664.852,14	115.797.992,70	89.082.894,70	77.972.452,38	83.778.928,54	66.203.601,20
49	Productos editoriales, de la prensa o d	6.235.626,24	7.136.109,41	6.445.556,90	1.240.863,99	1.387.863,18	1.248.103,97
50	Seda			148,87			5,76
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y	38.122,01	105.175,83	129.401,68	1.804,60	17.890,82	8.703,05
52	Algodón	13.235.609,84	14.542.278,76	17.813.364,89	2.628.822,39	2.739.472,19	3.276.168,75
53	Las demás fibras textiles vegetales; hi	46.823,60	28.381,25	39.718,20	24.165,60	16.235,61	23.433,14
54	Filamentos sintéticos o artificiales	4.435.768,52	7.027.184,09	7.494.231,74	528.590,47	901.538,29	829.249,82
55	Fibras sintéticas o artificiales discon	7.573.692,35	7.843.413,30	6.629.338,44	1.916.847,91	1.759.053,49	1.560.070,03
56	Guata, fieltro y telas sin tejer; hilad	2.764.151,36	3.289.021,08	3.601.523,47	877.085,48	949.885,24	1.006.030,59
57	Alfombras y demás revestimientos para e	1.241.459,14	1.418.720,32	568.233,35	317.503,09	342.197,94	180.554,88
58	Tejidos especiales; superficies textiles	2.304.917,33	3.945.560,62	3.645.779,79	169.254,07	287.373,27	245.912,04
59	Tejidos impregnados; recubiertos, revés	1.471.531,93	2.325.285,44	3.330.723,45	222.285,59	334.139,57	462.126,94
60	Tejidos de punto	16.437.194,96	23.143.141,89	28.294.040,74	1.908.673,20	2.366.850,37	2.909.764,46
61	Prendas y complementos de vestir, de pu	13.635.726,37	13.928.195,72	5.990.787,25	343.887,14	344.311,17	137.760,91
62	Prendas y complementos de vestir, excep	15.422.814,98	13.811.274,56	7.656.006,19	308.897,23	292.564,05	129.297,63
63	Los demás artículos textiles confección	4.364.369,92	4.982.256,62	4.796.539,27	603.589,90	703.114,77	929.384,33
64	Calzado, polainas, botines, y artículos	7.285.382,88	8.729.094,91	6.123.370,29	810.935,70	853.944,20	785.520,14
65	Artículos de sombrerería y sus partes	245.381,11	230.672,29	176.288,42	12.142,26	21.092,18	13.226,72
66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, basto	14.159,50	64.603,48	4.211,26	1.685,88	5.767,73	451,86
67	Plumas y plumón preparados y artículos	223.176,16	230.611,34	253.130,45	31.189,27	30.048,80	32.743,93
68	Manufacturas de piedra, yeso, cemento	10.972.658,38	11.104.820,79	8.729.595,49	19.535.827,13	23.135.937,43	15.694.116,63
69	Productos cerámicas	14.401.945,50	17.349.226,20	7.032.937,33	48.270.172,04	49.928.124,29	17.451.225,29
70	Vidrio y manufacturas de vidrio	10.577.953,46	12.308.573,95	10.853.710,20	10.926.887,81	11.125.068,02	6.398.346,98
71	Perlas finas o cultivadas, piedras prec	1.080.305,34	2.574.782,66	3.193.837,63	9.835,31	41.784,54	58.951,73
72	Fundición, hierro y acero	14.117.588,50	24.388.846,53	16.921.047,78	11.081.151,20	17.202.097,12	17.702.771,63
73	Manufacturas de fundación, de hierro o	8.783.816,10	17.586.852,26	13.716.850,50	3.023.355,72	5.766.752,47	4.137.612,78
74	Cobre y manufacturas de cobre	2.182.115,20	2.037.679,71	1.306.757,22	261.205,72	448.420,40	199.106,30
75	Níquel y manufacturas de níquel	272.802,30	186.800,00	105.165,00	5.900,16	9.967,87	9.634,98
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	10.279.632,37	14.510.378,89	11.546.252,90	2.007.271,28	3.108.821,42	2.625.402,81
77	(Reservado para una futura utilización						

78	Plomo y manufacturas de plomo	18.971,48	35.410,44	28.652,70	5.723,98	6.998,78	8.479,95
79	Zinc y manufacturas de zinc	13.427,86	2.405,00	3.350,93	1.652,45	32,86	581,41
80	Estano y manufacturas de estano	5.562,23	4.731,35	1.860,30	452,62	445,14	124,01
81	Los demas metales comunes; "cermets"	17.510,32	227	15.311,00	165,51	1.814,01	1,8
82	Herramientas y útiles, artículos de cuc	2.578.549,93	654.353,20	3.784.312,14	1.091.197,69	2.831.664,09	585.728,56
83	Manufacturas diversas de metales comune	4.709.421,20	1.515.864,12	4.989.984,43	1.258.422,32	4.329.779,54	1.261.525,69
84	Reactores nucleares, calderas, maquinas	28.113.588,93	5.071.678,96	29.976.490,50	5.039.266,03	30.346.806,09	4.424.673,21
85	Maquinas, aparatos y material eléctrico	31.847.051,73	4.752.497,08	38.691.107,38	5.181.336,02	41.732.061,14	5.198.380,90
86	Vehículos y material para vías férreas	0,00	0,00	0,00	0,00	10.290,55	997,78
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclo	23.854.556,75	4.527.997,15	37.701.982,42	6.078.718,59	88.337.772,73	10.802.716,26
88	Navegación aérea o espacial	3.900,00	300	0,00	0,00	0,00	0,00
89	Navegación marítima o fluvial	58.780,00	4.629,00	74.827,70	5.330,20	7.561,00	570
90	Instrumentos y aparatos de óptica, foto	3.948.079,67	289.200,90	3.821.434,00	419.081,27	4.248.868,52	573.348,14
91	Relojería	16.361,13	493,92	10.999,81	97,6	2.813,13	348,08
92	Instrumentos de música; partes y acceso	1.199,00	126,07	840,47	72,17	0,00	0,00
93	Armas y municiones, sus partes y acceso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
94	Muebles; mobiliario medico-quirúrgico	6.956.533,93	1.322.881,79	10.016.329,93	1.455.741,03	7.042.750,04	931.055,54
95	Juguetes, juegos y artículos para recre	984.932,70	122.083,53	1.462.656,07	183.738,98	711.565,23	103.277,70
96	Manufacturas diversas de metales comune	6.017.683,15	800.733,87	7.405.728,28	1.039.012,03	5.745.343,74	760.544,07
97	Objetos de arte, de coleccion o de anti	4.995,00	203	15.183,48	651,3	4.995,00	203
98	Disposiciones de Tratamiento Especial	112.937,00	62.717,30	65.995,60	27.726,40	55.894,84	33.115,41
	TOTAL	698.466.036,67	695.946.556,55	743.823.893,33	435.024.186,89	599.137.624,99	357.071.330,73

Fuente: Elaborado por esta investigación con base en los registros estadísticos de la DIAN. Años 2007 a 2009

7. Intercambio Comercial de las Mercancías afectadas con medida de Salvaguardia por el Ecuador. Años 2007, 2008 y 2009.

DESCRIPCION SEGÚN EL ARANCEL		2007		2008		2009	
		VALOR FOB	PESO	VALOR FOB	PESO	VALOR FOB	PESO
1	Animales Vivos	1.057.481,39	56.780,41	870.866,54	22.032,00	1.130.322,68	40.295,42
2	Carnes y despojos comestibles	149.412,00	74.487,90	7.813,00	167.500,00	14.982,84	203.000,00
3	Pescados y crustaceos, moluscos y otros		0		0		0
4	Lácteos; huevos, comestibles de origen anim	1.243.423,77	663.569,33	1.424.776,37	482.472,89	1.004.319,38	424.590,05
5	Otros Productos de origen animal		0		0		0
6	Plantas vivas y productos de floricultor	115.167,10	39.141,00	76.598,00	21.160,00	2.364,00	250
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces	6.608,00	24.729,00	49.880,00	85.500,00	51.872,00	0
8	Frutos comestibles; cortezas de agrios	1.228.843,85	5.420.175,43	5.065.925,43	18.398.495,60	4.024.188,04	13.186.692,00
9	Cafe, te, yerba mate y especias	270.186,90	64.119,00	270.284,15	54.893,36	929.786,81	123.012,30
10	Cereales	34.743,20	19.000,00	1.737.925,72	1.463.370,00	27.200,00	20.000,00
11	Productos de la molinería; malta; almid	3.232.914,36	6.903.263,00	3.252.909,90	5.599.548,45	2.250.872,59	3.833.672,20
15	Grasas y aceites animales o vegetales	962.718,93	913.034,56	1.001.806,65	552.923,27	1.101.612,21	562.750,93
16	Preparaciones de carne, de pescado o de	172.425,36	56.001,55	399.832,12	91.552,20	952.333,45	226.722,33
17	Azucars y artículos de confitería	16.376.533,04	24.019.200,02	22.210.189,21	23.957.643,24	16.448.576,09	19.557.569,27
18	Cacao y sus preparaciones	6.075.427,59	1.876.873,21	7.200.532,78	2.401.773,86	5.809.909,55	2.024.882,41
19	Preparaciones a base de cereales, de ha	14.869.959,35	7.665.594,31	13.378.931,21	6.695.004,73	10.769.894,84	5.085.081,21
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas	2.171.275,95	1.058.734,87	3.104.028,83	1.372.085,64	4.815.859,74	1.553.800,30
21	Preparaciones alimenticias diversas	13.854.186,59	4.029.792,00	13.782.886,02	3.399.027,10	14.454.592,30	3.210.286,59
22	Bebidas, líquidos alcoholicos y vinagre	21.628.933,47	34.231.654,15	22.486.994,93	34.848.515,74	11.660.241,89	24.916.548,47
23	Residuos y desperdicios de las industria	4.576.108,40	5.343.166,83	4.630.736,93	4.972.838,06	4.408.998,96	5.522.991,42
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborad	1.235.800,98	399.246,50	363.372,50	71.979,90	1.542.001,47	400.865,43
32	Extractos curtientes o tintoreros; tani	13.704.346,81	16.335.171,49	15.260.212,75	4.007.717,90	4.765.954,58	4.305.794,76
33	Aceites esenciales y resinoides; prepar	48.113.186,13	61.837.759,09	50.339.150,84	12.586.096,89	13.382.786,63	10.975.119,11
34	Jabones, agentes de superficie orgánico	28.043.198,24	37.471.399,94	32.798.999,04	29.553.317,01	30.982.756,30	17.211.717,68
35	Materias albuminoideas; productos a bas	3.301.955,59	3.919.287,91	4.374.729,24	1.673.799,21	1.712.255,34	1.589.964,63
36	Pólvoras y explosivos; artículos de pir	621.644,82	763.290,90	692.055,00	309.588,77	336.521,68	294.146,50
38	Productos diversos de las industrias qu	7.344.409,79	8.033.532,89	9.255.171,50	5.463.884,77	4.763.609,49	4.410.589,14
39	Materias plásticas y manufacturas de es	48.489.399,67	53.473.001,55	48.108.550,94	18.630.546,51	17.916.932,86	17.492.081,32
40	Caucho y manufacturas de caucho	20.068.568,17	19.420.929,44	15.907.334,74	5.651.698,21	4.907.394,46	4.149.069,88
42	Manufacturas de cuero; artículos de gua	1.047.462,70	1.041.675,09	590.243,94	43.277,63	82.196,24	41.593,98
43	Peletería y confecciones de peletería	150,3	4.032,20	2.471,52	74	80	310,2
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas	239.690,61	195.675,97	394.094,59	77.729,29	74.669,08	243.441,15
46	Manufacturas de espartería o de cester	27.396,16	4.358,70		4.188,00	228,25	
48	Papel y cartón; manufacturas de pasta d	97.664.852,14	115.797.992,70	89.082.894,70	77.972.452,38	83.778.928,54	66.203.601,20
49	Productos editoriales, de la prensa o d	6.235.626,24	7.136.109,41	6.445.556,90	1.240.863,99	1.387.863,18	1.248.103,97
50	Seda			148,87			5,76
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y	38.122,01	105.175,83	129.401,68	1.804,60	17.890,82	8.703,05
52	Algodón	13.235.609,84	14.542.278,76	17.813.364,89	2.628.822,39	2.739.472,19	3.276.168,75
54	Filamentos sintéticos o artificiales	4.435.768,52	7.027.184,09	7.494.231,74	528.590,47	901.538,29	829.249,82
55	Fibras sintéticas o artificiales discon	7.573.692,35	7.843.413,30	6.629.338,44	1.916.847,91	1.759.053,49	1.560.070,03
57	Alfombras y demas revestimientos para e	1.241.459,14	1.418.720,32	568.233,35	317.503,09	342.197,94	180.554,88
58	Tejidos especiales; superficies textile	2.304.917,33	3.945.560,62	3.645.779,79	169.254,07	287.373,27	245.912,04
59	Tejidos impregnados; recubiertos, reves	1.471.531,93	2.325.285,44	3.330.723,45	222.285,59	334.139,57	462.126,94
61	Prendas y complementos de vestir, de pu	13.635.726,37	13.928.195,72	5.990.787,25	343.887,14	344.311,17	137.760,91
62	Prendas y complementos de vestir, excep	15.422.814,98	13.811.274,56	7.656.006,19	308.897,23	292.564,05	129.297,63
63	Los demás artículos textiles confección	4.364.369,92	4.982.256,62	4.796.539,27	603.589,90	703.114,77	929.384,33
64	Calzado, polainas, botines, y artículos	7.285.382,88	8.729.094,91	6.123.370,29	810.935,70	853.944,20	785.520,14
65	Artículos de sombrería y sus partes	245.381,11	230.672,29	176.288,42	12.142,26	21.092,18	13.226,72

66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, basto	14.159,50	64.603,48	4.211,26	1.685,88	5.767,73	451,86
67	Plumas y plumón preparados y artículos	223.176,16	230.611,34	253.130,45	31.189,27	30.048,80	32.743,93
69	Productos cerámicas	14.401.945,50	17.349.226,20	7.032.937,33	48.270.172,04	49.928.124,29	17.451.225,29
70	Vidrio y manufacturas de vidrio	10.577.953,46	12.308.573,95	10.853.710,20	10.926.887,81	11.125.068,02	6.398.346,98
71	Perlas finas o cultivadas, piedras prec	1.080.305,34	2.574.782,66	3.193.837,63	9.835,31	41.784,54	58.951,73
73	Manufacturas de fundación, de hierro o	8.783.816,10	17.586.852,26	13.716.850,50	3.023.355,72	5.766.752,47	4.137.612,78
74	Cobre y manufacturas de cobre	2.182.115,20	2.037.679,71	1.306.757,22	261.205,72	448.420,40	199.106,30
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	10.279.632,37	14.510.378,89	11.546.252,90	2.007.271,28	3.108.821,42	2.625.402,81
82	Herramientas y útiles, artículos de cuc	2.578.549,93	654.353,20	3.784.312,14	1.091.197,69	2.831.664,09	585.728,56
83	Manufacturas diversas de metales comune	4.709.421,20	1.515.864,12	4.989.984,43	1.258.422,32	4.329.779,54	1.261.525,69
84	Reactores nucleares, calderas, maquinas	28.113.588,93	5.071.678,96	29.976.490,50	5.039.266,03	30.346.806,09	4.424.673,21
85	Maquinas, aparatos y material eléctrico	31.847.051,73	4.752.497,08	38.691.107,38	5.181.336,02	41.732.061,14	5.198.380,90
87	Vehículos automóviles, tractores, ciclo	23.854.556,75	4.527.997,15	37.701.982,42	6.078.718,59	88.337.772,73	10.802.716,26
90	Instrumentos y aparatos de óptica, foto	3.948.079,67	289.200,90	3.821.434,00	419.081,27	4.248.868,52	573.348,14
91	Relojería	16.361,13	493,92	10.999,81	97,6	2.813,13	348,08
92	Instrumentos de música; partes y acceso	1.199,00	126,07	840,47	72,17	0	0
93	Armas y municiones, sus partes y acceso	0	0	0	0	0	0
94	Muebles; mobiliario medico-quirúrgico	6.956.533,93	1.322.881,79	10.016.329,93	1.455.741,03	7.042.750,04	931.055,54
95	Juguetes, juegos y artículos para recre	984.932,70	122.083,53	1.462.656,07	183.738,98	711.565,23	103.277,70
96	Manufacturas diversas de metales comune	6.017.683,15	800.733,87	7.405.728,28	1.039.012,03	5.745.343,74	760.544,07
97	Objetos de arte, de colección o de anti	4.995,00	203	15.183,48	651,3	4.995,00	203
TOTAL		591.994.870,73	582.902.714,89	624.706.706,02	356.017.049,01	509.878.004,33	273.162.167,68

Elaboración propia

Fuente: Banco Central del Ecuador, DIAN

8. Resultados del Trabajo UNCTAD –CEPAL

Facilitación Del comercio	Acuerdos comerciales	Aduanas y ventanilla única	Facilitación negociaciones multilaterales y
<p>Iniciativas independientes que no obedecen a estrategias regionales, por lo cual se debe trabajar de manera coordinada para que las acciones autónomas se adopten en el ámbito regional.</p> <p>Evitar en las aduanas el conflicto de sus roles de facilitador del comercio con los de control y fiscalización a los procedimientos aduaneros en la administración de los acuerdos comerciales.</p>	<p>Necesidad de convergencia en los acuerdos comerciales vigentes en América Latina en áreas afines a la facilitación del comercio (normas de origen, procedimientos aduaneros, normalización y certificación, medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Mecanismo único de solución de controversias)</p>	<p>La implementación exitosa requiere de un enfoque interinstitucional que vaya más allá de la simple incorporación de aduanas, con un claro liderazgo político y la amplia participación de las organizaciones empresariales con las agencias públicas, esto contribuiría a la disminución de trámites transfronterizos engorrosos</p>	<p>Avanzar en el establecimiento de los compromisos en el ámbito regional sin esperar por los avances en el ámbito multilateral.</p> <p>Esto permite abordar desde la negociaciones regionales temas que si bien son de competencia natural de los foros multilaterales, posibilita el avance hacia programas eficaces para la facilitación del comercio</p>

Elaboración propia

Fuente: CEPAL

9. Resultados del Diagnóstico del Programa Columbus de la Organización Mundial Aduanera.

DAGNÓSTICO DEL PROGRAMA COLUMBUS DE LA OMA	
TEMA	DESCRIPCION DEL PROBLEMA
PERFIL INSTITUCIONAL DE LAS ADUANAS	Muchas administraciones de aduanas centran sus objetivos en la recaudación y las confiscaciones y pasan por alto o no tienen herramientas jurídicas para cumplir nuevas y complementarias funciones.
PERFIL DE LOS DIRECTIVOS	Los dirigentes de aduanas deben ser tecnócratas, en muchas ocasiones solamente atienden a los objetivos de los ministerios de finanzas centrados en la recaudación y confiscaciones, pero no participan en la elaboración de políticas sobre el comercio exterior, la economía, la seguridad nacional, la propiedad intelectual y otros aspectos lo que les hace ajenos y apáticos a la realidad.
POLITICA DE CAMBIO	Falta de voluntad y compromiso político sostenido a alto nivel. En algunos estamentos dirigentes no tienen comprensión de la complejidad de los asuntos en materia de aduanas.
	Aunque hacen falta algunos instrumentos jurídicos, ya existen los instrumentos básicos (acuerdos, convenios internacionales, directrices) y están disponibles para lograr el objetivo de la modernización, pero se requiere una aplicación en un cambio de mentalidad, un marco holístico y completo de gestión de cambio.
RELACION ADUANA-EMPRESAS	La relación aduanas-empresas es informal y se encuentra en fases rudimentarias. Es necesaria una cooperación estrecha y dinámica a los cambios. Ello contribuye al control aduanero como a la evolución legislativa y la modernización.
REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA	Ante la necesidad de atender funciones complementarias relativas a la seguridad nacional y social, generalmente, en las administraciones de aduanas se requiere reestructuración y capacitación.
VENTANILLA ÚNICA	Generalmente las administraciones de aduanas han producido reformas para disminuir el tiempo de despacho de las mercancías, pero esto se complica por el hecho de que en el proceso participan otras entidades del Estado, como administración fiscal, agricultura, sanidad, policía, migración, defensa, etc. para lo cual algunos ya han desarrollado los sistemas de la “ventanilla única” para ofrecer servicios integrados.
PROCESOS DE DESPACHO	Desgaste administrativo. Pese a que la mayoría de administraciones tienen sistemas de despacho de mercancías automatizados supuestamente sin papel, en ocasiones no son utilizados, sino que aplican procedimientos manuales. El operador introduce electrónicamente la declaración con la información y la transmite a la aduana, no obstante, se ha observado que la aduana sigue exigiendo la declaración y los documentos justificativos en papel para verificar la labor del operador. Así, no se trata de un sistema electrónico, sino una duplicidad de funciones.
	Ausencia de Mecanismos de Contingencia. No obstante que la mayoría de las Administraciones Aduaneras se encuentran automatizadas, no cuentan con mecanismos preventivos para atender las contingencias resultantes de daños en los sistemas lo cual ocasiona la paralización de las operaciones en curso.
INSPECCIÓN FÍSICA Y DOCUMENTAL.	El mayor número de inspecciones recae sobre el régimen de importaciones, siendo la revisión documental la más practicada frente a un menor número en la revisión física, en cambio, el control a las exportaciones es muy superficial y con una inspección física limitada. Ello obedece al énfasis en la recaudación y la facilitación de las exportaciones, no obstante esta siempre representa un riesgo para el país de destino de las mercancías con posibles consecuencias adversas para los exportadores.
	Algunas administraciones utilizan equipos para revisar contenedores, como escáneres de rayos-x o rayos gamma, conocidos como equipos de inspección no intrusiva (INI), que aportan una contribución positiva en la identificación de envíos ilícitos, al tiempo que permite a los funcionarios de aduanas la capacidad de realizar inspecciones sin necesidad de recurrir a largas y costosas búsquedas manuales. Los expertos de la OMA observaron que la adquisición de escáneres está aumentando rápidamente. Pero el uso de estos equipos en muchas ocasiones no está ligado a un factor de riesgo, o aplicado para control a posteriori o en programas de cooperación aduana-empresa, de manera que lo recomendable es que se inspeccionen contenedores o cargamentos de alto riesgo, seleccionados previamente, utilizando información recibida preferentemente por anticipado. De esta forma se reportaría mejores resultados frente a la inversión efectuada.
	El mayor número de inspecciones recae sobre el régimen de importaciones, siendo la revisión documental la más practicada frente a un menor número en la revisión física, en cambio, el control a las exportaciones es muy superficial y con una inspección física limitada. Ello obedece

	<p>al énfasis en la recaudación y la facilitación de las exportaciones, no obstante esta siempre representa un riesgo para el país de destino de las mercancías con posibles consecuencias adversas para los exportadores.</p> <p>Tampoco existe regulación normativa sobre el control o inspección a las exportaciones, y en algunos eventos se requiere de la autorización previa del transportista.</p>
CONTROL POSTERIOR	Con frecuencia se constata una ausencia del control a posteriori. Existen países que centran su atención el control al momento de la importación pero en su legislación no consagran las facultades de control posterior.
OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO (OEA)	En muchas administraciones, incluso de los países desarrollados, no se ha desarrollado en concepto de Operador Económico Autorizado (OEA), como agentes de confianza para las operaciones aduaneras que puede disfrutar de privilegios.
ADMINISTRACION DEL RIESGO	<p>Las normas de técnica de administración y gestión del riesgo –cuando existen- se vuelven inflexibles para adaptarse a los cambios.</p> <p>Existe la falsa creencia, que inspeccionar todos los cargamentos conduce a una mayor recaudación de ingresos o mayor seguridad, o que inspeccionar pocos cargamentos facilita el comercio. De hecho, el “todo o nada” en materia de inspecciones no se traducirá nunca en controles eficaces. De este modo, la relación entre el control y la facilitación del comercial o no se entiende, llevando ya sea a controles demasiados estrictos o ya sea a controles muy poco rigurosos. La realización de un enfoque riguroso se ve como una amenaza a los controles aduaneros existentes y no como una ventaja, ocasionando la migración de los operadores económicos.</p> <p>Muchas aduanas no tienen un sistema de análisis del riesgo, la determinación de lo que se inspecciona es discrecional del funcionario. Tienen por único parámetro de riesgo el recaudo de ingresos y relegan los aspectos como la propiedad intelectual, la seguridad y otras tareas afines. En otros casos, la gestión del riesgo no abarca todo el territorio nacional. Muchos controles aduaneros en aplicación del análisis de riesgo y la selección se mantienen en alto, debilitando de esa manera el propósito del riesgo y ocasionando retrasos inútiles en el comercio lícito.</p> <p>No existe un sistema de evaluación del riesgo, como se evidencia en el hecho de que los indicadores de éste no se actualizan de manera regular no se hace seguimiento de resultados para introducir correctivos.</p>
RESERVA COMERCIAL	En muchas aduanas no existen normas para la protección de la información comercial, de los datos del individuo o de la comunidad mercantil, lo cual es utilizado para fines de competencia desleal o de perpetración de ilícitos.
DOCUMENTACION VIRTUAL	Prácticamente no existen las aduanas sin papel. Los procedimientos aún se soportan sobre documentos físicos, si bien existen sistemas para realizar declaraciones, los soportes son documentales.
OBJETIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS	<p>Existen programas de recompensas e incentivos laborales a los funcionarios con base al valor de las confiscaciones de lo cual no existen datos de la evaluación del impacto positivo o negativo.</p> <p>Algunas legislaciones prevén sanciones a los funcionarios cuando se descubre que con posterioridad a sus decisiones estas sido incorrectas, lo cual ocasiona los extremos de optar o por la revisión total o por eludir la revisión.</p>
CONSULTAS ANTICIPADAS	<p>Existe escasa cooperación con los operadores económicos y por lo mismo se presenta una creciente cantidad de consultas de los medios empresariales, lo cual también denota desconocimiento y falta de participación.</p> <p>En varias aduanas se ha creado la figura de los dictámenes anticipados obligatorios, por ejemplo para clasificaciones arancelarias y valor en aduanas, lo cual evita controversias y discusiones – inclusive producto de la discrecionalidad de los funcionarios- en el desarrollo de los procesos.</p>
CAPACITACIÓN	<p>Muchas administraciones aduaneras conocen y quieren poner en práctica los principios modernos contenidos en la el Convenio de Kyoto Revisado, en el Marco Normativo SAFE pero, pero se requiere de asistencia y capacitación.</p> <p>Aunque existen algunas academias o escuelas de formación aduanera la formación es básica. Otras reciben estudiantes de otros países, pero poco se utiliza el apoyo de la OMA para modernizar la enseñanza e introducir conceptos nuevos y universales.</p> <p>Existe en muchas administraciones una infraestructura informática importante, pero falta capacitación para el uso óptimo de las funciones disponibles. En varias administraciones, los expertos de la OMA observaron equipos informáticos que no eran utilizados porque no sabían</p>

	para qué servían y por falta de conocimientos informáticos.
	Existen dificultades en la aplicación de las normas de origen, valoración y clasificación arancelaria en aduanas por falta de capacitación.
PRESUPUESTO	<p>Para muchas administraciones la modernización no requiere de proyectos de financiación, en cambio otras deben partir de sistemas de información hasta la renovación de puertos y puestos fronterizos.</p> <p>El presupuesto de algunas administraciones de aduanas provienen como asignación del presupuesto nacional; en cambio, para otras, se constituye en un porcentaje de los fondos recaudados por estas, lo cual puede ser excesivo o exiguo dependiendo de los ciclos económicos (temporadas comerciales, cosechas, etc) o incluso de las políticas del país vecino. El presupuesto debe garantizar uniforme y sosteniblemente los proyectos de desarrollo.</p>
INTEGRIDAD DE LAS ADUANAS	<p>Existen algunos programas de ética pero son aislados y se deben integrar a los planes de modernización.</p> <p>Sin excepción existen administraciones que padecen la corrupción. Frente a este flagelo, en pocas administraciones de aduanas se observa una oficina dedicada exclusivamente a la investigación de las faltas. Tampoco son muchos los medios de disuasión para prevenir. Igualmente pocas aduanas cuentan con la participación de las empresas. Hace falta mejorar canales de información para que los operadores económicos puedan expresar ciertas situaciones.</p>
AMBIENTE LABORAL	<p>La situación laboral de los funcionarios debe ser justa, en tanto que se puede constituir en un motor de corrupción.</p> <p>La prevención de enfermedades aunque no es asunto aduanero, ya es una preocupación por cuanto la administración africana informó que desde el 2002, casi 100 de sus funcionarios aduaneros han muerto por SIDA/VIH.</p>
CAPACITACIÓN	<p>Muchas administraciones aduaneras conocen y quieren poner en práctica los principios modernos contenidos en el Convenio de Kyoto Revisado, en el Marco Normativo SAFE, pero se requiere de asistencia y capacitación.</p> <p>Aunque existen algunas academias o escuelas de formación aduanera la formación es básica. Otras reciben estudiantes de otros países, pero poco se utiliza el apoyo de la OMA para modernizar la enseñanza e introducir conceptos nuevos y universales.</p> <p>Existe en muchas administraciones una infraestructura informática importante, pero falta capacitación para el uso óptimo de las funciones disponibles.</p>

Elaboración propia

Fuente: Organización Mundial de Aduanas OMA, Programa Columbus